



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING “FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID”

**ADVIES TER VOORBEREIDING VAN HET
STABILITEITSPROGRAMMA 2022-2025**

APRIL 2022

De Leden van de Afdeling:

de Heer P. WUNSCH, Voorzitter

de Heer K. ALGOED

Mevrouw A. BAUWENS

de Heer E. DE BOECK

de Heer R. DELCOURT

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer D. DE SMEDT

de Heer A. DESSOY

Mevrouw J. FISZMAN ¹

de Heer A-M. PONCELET

de Heer S. VANACKERE

de Heer N. WAEYAERT

Waarnemer:

de Heer G. SERVAIS

Secretariaat:

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw E. VANALME

Tijdelijke versterking van het Secretariaat:

de Heer G. HANCE

¹ Benoemingsbesluit nog niet afgerond.

INHOUD

Inhoud	5
Lijst van de afkortingen	9
Woord vooraf	11
Synthese	13
Het budgettair basisscenario bij ongewijzigd beleid: grote onzekerheid ondanks de geleidelijke uitvlakking van de COVID-19-crisis	13
Het Europees regelgevend kader voor het begrotingsbeleid van de Lidstaten	17
Bestaand Europees budgettair kader.....	17
Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's	18
Aanbevelingen en normatieve trajecten.....	20
Een advies in een context van grote onzekerheid en sterke volatiliteit.....	20
Kwalitatieve aanbevelingen.....	22
Kwantitatieve aanbevelingen: normatieve begrotingstrajecten in structurele termen	25
Houdbaarheid van de schuld op middellange en lange termijn.....	28
Europese steunmaatregelen vervat in het NextGenerationEU: geen free lunch	28
Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020	28
Samenstelling van het NextGenerationEU	29
Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.....	29
Wat betekent het NextGenerationEU voor België	30
Financiering van het NextGenerationEU: leningen	31
Renterisico's.....	32
Aanbevolen normatieve trajecten voor de Gezamenlijke Overheid	34
Technische toelichting.....	34
Normatief traject dat voor de Gezamenlijke Overheid wordt aanbevolen in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2022- 2025	35

	Verdeling van het aanbevolen normatief traject van de Gezamenlijke Overheid tussen de verschillende overheidsgeledingen.....	37
	Verdeling van de globaal aanbevolen structurele verbetering tussen de grote deelsectoren.....	37
	Verdere opsplitsing van de aanbevolen structurele verbetering tussen de individuele deelstaten.....	41
1	Basisscenario van het Federaal Planbureau	45
1.1	Macro-economische context en conjunctuurevolutie	46
1.2	Globale evolutie van de overheidsfinanciën op het niveau van de Gezamenlijke Overheid.....	49
1.3	Evolutie van de schuldgraad.....	56
1.4	Vorderingensaldi van de verschillende Entiteiten en de Gemeenschappen en Gewesten uit het basisscenario van het FPB	60
2	Het Europees begrotingskader en de Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's.....	63
2.1	Het Europees begrotingskader.....	63
2.2	Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's.....	64
	2.2.1 Macro-economische context en vooruitzichten in de EU	65
	2.2.2 Toepassing van de algemene ontsnappingsclausule en gevolgen voor de procedure bij buitensporige tekorten (EDP)	66
	2.2.3 Algemene richtsnoeren voor het begrotingsbeleid	69
	2.2.4 Stand van zaken met betrekking tot de hervorming van het Europees kader voor economisch en begrotingstoezicht.....	73
3	Aanbevelingen en normatieve trajecten	77
3.1	Een advies in een context van grote onzekerheid en sterke volatiliteit	77
3.2	Kwalitatieve aanbevelingen	81
3.3	Kwantitatieve aanbevelingen: normatieve begrotingstrajecten in structurele termen.....	84
3.4	Houdbaarheid van de schuld op middellange en lange termijn	87
	3.4.1 Europese steunmaatregelen vervat in het NextGeneration EU: geen free lunch	87
	3.4.1.1 Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020	87
	3.4.1.2 Samenstelling van het NextGenerationEU.....	88

3.4.1.2.1	Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.....	89
3.4.1.2.2	Andere programma's	89
3.4.1.3	Wat betekent het NextGenerationEU voor België	90
3.4.1.4	Financiering van het NextGenerationEU: leningen	91
3.4.1.4.1	Motivering van de externe financiering	91
3.4.1.4.2	Terugbetaling van de aangegane schulden.....	92
3.4.2	Renterisico's	93
3.5	Aanbevolen normatieve trajecten voor de Gezamenlijke Overheid ...	95
3.5.1	Technische toelichting	95
3.5.2	Normatief traject dat voor de Gezamenlijke Overheid wordt aanbevolen in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2022-2025	98
3.6	Verdeling van het aanbevolen normatief traject van de Gezamenlijke Overheid tussen de verschillende overheidsgeledingen	100
3.6.1	Verdeling van de globaal aanbevolen structurele verbetering tussen de grote deelsectoren	100
3.6.2	Verdere opsplitsing van de aanbevolen structurele verbetering tussen de individuele deelstaten	107
4	Bijlagen.....	113
4.1	De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid 2015-2020.	113
4.2	Verschillen in de prognoses FPB van 2/2022 ten opzichte van 2/2021: een grondig gewijzigd macro-economisch kader.....	114
4.3	Economische vooruitzichten voor de eurozone: ramingen van de Europese Commissie en de OESO.....	115
4.4	Ramingen voor het vorderingensaldo en de schuldgraad in de eurozone op basis van de Autumn Forecast 2021 van de Europese Commissie	117
4.5	Geraamde budgettaire impact van de maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis	119
4.5.1	Uitgaven voor Covidmaatregelen in 2020, 2021 en 2022.....	119
4.5.2	Geraamde budgettaire impact van de Covidmaatregelen in 2020- 2025	121
4.6	De krachtlijnen van het Europees Herstelplan	122
4.6.1	Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020	122
4.6.2	Samenstelling van het NextGenerationEU	124

4.6.2.1	Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.....	125
4.6.2.2	Andere programma's	125
4.6.3	Wat betekent het NextGenerationEU en het MFK 2021-2027 voor België	126
4.6.4	Financiering van het MFK 2021-2027 en het NextGenerationEU..	128
4.6.4.1	Eigen middelen	128
4.6.4.2	Leningen	129
4.6.4.2.1	Motivering van de externe financiering	129
4.6.4.2.2	Terugbetaling van de aangegane schulden.....	129
4.7	Correctie overdrachten: aangepast doorrekeningspercentage van de reële bbp-groei als die > 2,25%	131

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

AMECO	Annual macro-economic database (DG ECFIN van de Europese Commissie)
Bbp	Bruto binnenlands product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BHG	Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
COM	(Europese) Commissie
CSR	Country-specific recommendations (landenspecifieke aanbevelingen)
DG	Duitstalige Gemeenschap
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EDP	Excessive deficit procedure (procedure bij buitensporige tekorten)
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EI	Entiteit I
EII	Entiteit II
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESR	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
FEAD	Fund for European Aid to the most Deprived (Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen)
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FO	Federale Overheid
FPB	Federaal Planbureau
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GEC	General escape clause (algemene ontsnappingsclausule)
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
JTF	Just Transition Fund
LO	Lokale Overheden
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MTO	Medium-term (budgetary) objective (middellange termijn doelstelling)
NBB	Nationale Bank van België
NFS	Netto te financieren saldo
NGEU	NextGenerationEU

NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OG	Output gap
PB	Personenbelasting
PHV	Plan voor herstel en veerkracht
p.p.	Procentpunt
RRF	Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor Herstel en Veerkracht)
RRP's	Recovery and Resilience Plans (plannen voor herstel en veerkracht)
SB	Structural balance (structureel saldo)
SCP's	Stabiliteits- en Convergentieprogramma's
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SP	Stabiliteitsprogramma
SZ	Sociale Zekerheid
TFP	Totale factorproductiviteit
VenB	Vennootschapsbelasting
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WG	Waalse Gewest

WOORD VOORAF

Dit advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid wordt aan de Regeringen van ons land overgemaakt in uitvoering van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 ² en kadert in de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2022 – 2025 dat door België uiterlijk eind april 2022 aan de Europese Commissie dient overgemaakt te worden.

Het is eens te meer een advies dat in een context van grote economische onzekerheid werd opgesteld ingevolge de opeenvolging van diepgaande crisissen. Van de gezondheids crisis die nog niet helemaal achter de rug is, zijn we immers terecht gekomen in een oorlogssituatie die zich in onze Europese achtertuin afspeelt maar die alle Lidstaten van de Europese Unie voor zware uitdagingen stelt.

In het eerste deel wordt het budgettaire basisscenario onderzocht, dat als referentie zal dienen voor de bepaling van het door de Afdeling aanbevolen normatieve begrotingstraject. Dat scenario berust op de macrobudgettaire vooruitzichten op middellange termijn van het Federaal Planbureau (FPB), die aan de federale regering werden overgemaakt met het oog op de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma.

Het tweede deel is gewijd aan het bestaande Europees begrotingskader en de Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's, zoals die door de Europese Commissie op 2 maart 2022 in een mededeling werden bekendgemaakt.

De aanbevolen normatieve aanbevelingen zijn opgenomen in het derde deel. Zij werden opgesteld voor alle overheidsgeledingen, van de Gezamenlijke Overheid tot de individuele deelstaten, voor zover de beschikbare informatie dit toelaat. De kwantitatieve aanbevelingen werden aangevuld met kwalitatieve aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren tot een duurzame economische groei en houdbare overheidsfinanciën.

² Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

SYNTHESE

Het budgetfair basisscenario bij ongewijzigd beleid: grote onzekerheid ondanks de geleidelijke uitvlakking van de COVID-19-crisis

De Afdeling heeft het budgetfair basisscenario onderzocht, dat als referentie zal dienen voor de bepaling van het aanbevolen normatieve begrotingstraject dat in onderhavig advies wordt voorgesteld. Dat scenario berust op de macrobudgettaire vooruitzichten op middellange termijn van het Federaal Planbureau (FPB), die aan de federale regering werden overgemaakt met het oog op de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma, dat de federale regering bij de Europese autoriteiten tegen eind april 2022 zal moeten indienen. De belangrijkste macro-economische parameters van die vooruitzichten, alsmede die betreffende de overheidsfinanciën, worden uiteengezet in de mededeling van 24 februari 2022 betreffende de voorlopige versie van de “Economische vooruitzichten 2022-2027” van het FPB. De volgende elementen kunnen worden onthouden:

De voor 2021 weergegeven resultaten, die dienen als uitgangspunt voor de vooruitzichten 2022-2027, zijn nog voorlopige ramingen die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) kunnen worden herzien bij de publicatie in april 2022 van de eerste officiële resultaten inzake de overheidsrekeningen.

Zoals de vorige jaren werd de projectie opgesteld “bij ongewijzigd beleid”, dus door rekening te houden met de geldende wetgevende bepalingen en de beslissingen die gekend waren op 11 februari 2022, alsmede met de endogene dynamiek van de ontvangsten- en uitgavencategorieën die niet geleid worden door wettelijke bepalingen en, desgevallend, met de verlenging van de tendensen voor de zuiver discretionaire uitgaven.

De recente geopolitieke ontwikkelingen in Oekraïne die zich na het afsluiten van de projectie afspeelden, versterken de risico's op een hogere inflatie en een lagere economische groei. De crisis in Oekraïne veroorzaakt een negatieve aanbodschock met een scherpe stijging van de energieprijzen en verstoringen van de internationale handel, met name voor bepaalde grondstoffen en inputonderdelen. Bovendien heeft de onzekerheid een negatieve impact op het vertrouwen van de economische actoren. De onzekerheid omtrent de vooruitzichten is heel hoog. Zelfs als het basisscenario er één blijft met een positieve groei, valt een krimp van de economische activiteit in dit stadium niet volledig uit te sluiten. Naast de verslechtering van de macro-economische context kunnen mogelijke bijkomende discretionaire uitgaven bijdragen tot het verslechteren van de overheidsfinanciën.

Er dient opgemerkt te worden dat, op het vlak van de COVID-19-crisis, de risico's omtrent de economische groeivoorzichten momenteel evenwichtiger zijn, maar de onzekerheid blijft groot. Volgens de door het FPB weerhouden hypothese zal de golf van de Omikronvariant snel vervagen en zullen mogelijke toekomstige golven van de pandemie een beperkte economische impact hebben.

In de projectie van het FPB zet het economische herstel zich voort in 2022, met een reële economische groei van 3,0%, na de zware krimp met 5,7% in 2020 en de heropleving met 6,1% in 2021. De inhaalbeweging vlakt vervolgens af met een reële economische groei van 1,9% in 2023, en ze convergeert naar 1,3% in 2025.

De bbp-deflator bedraagt 3,3% in 2022, en neemt vervolgens af tot 1,3% en 1,4% voor de periode 2023-2025.

De potentiële groei ³ blijft op een niveau van 1,5% per jaar in de periode 2022-2024. In 2025 neemt de potentiële groei af tot 1,3%. De effectieve reële groei, die sinds 2021 hoger is dan de potentiële groei, vertraagt in de periode 2022-2025, en ligt in 2025 net onder de potentiële groei. De output gap – die in 2020 sterk negatief geworden is – wordt bijgevolg kleiner vanaf 2021, maar het tempo vertraagt over de periode 2021-2024, en de output gap blijft negatief. In 2025 treedt er een lichte verslechtering op van de output gap.

Het jaar 2021 is niet enkel op economisch vlak een bijzonder jaar maar blijft ook inzake overheidsfinanciën een atypisch jaar doordat het nog sterk beïnvloed werd door de gevolgen van de COVID-19-crisis.

Het in 2021 gerealiseerde vorderingensaldo betreft nog een raming in afwachting van de publicatie van de overheidsrekeningen door het INR in april 2022 ⁴. In het scenario van het FPB bedraagt het **nominale tekort** van de overheid 6,0% bbp in 2021. Dat is een verbetering met 3,1 procentpunt bbp ten opzichte van het tekort in 2020.

In 2022 zou het nominale tekort afnemen tot 4,2% bbp. Daarna blijft het wat schommelen rond de 4,0% bbp. Het Federaal Planbureau verwacht dat het nominale vorderingensaldo over de periode 2021-2025 verbetert met 2,1 procentpunt bbp.

Voor een meer gedetailleerde analyse van de bij ongewijzigd beleid door het Federaal Planbureau verwachte evolutie van het primair saldo, de rentelasten en het structureel saldo wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van de integrale tekst.

³ In vergelijking met de projectie uit de “Economische Vooruitzichten 2021-2026” van het FPB van 24 juni 2021 werd de projectie van de potentiële bbp-groei in februari 2022 opwaarts herzien (tot 0,36 punten voor de potentiële groei in 2021 en 2022). In juni 2021 werd er reeds een kleinere opwaartse herziening doorgevoerd ten opzichte van de projectie uit de “Economische Vooruitzichten 2021-2026” van 26 februari 2021. Tegenover het effect van die herzieningen op de output gap staat het effect van de gelijktijdige opwaartse herzieningen van het reële bbp-niveau. De herziening van de potentiële groei vloeit voort uit een opwaartse herziening van de bijdragen van de productiefactoren (de potentiële arbeid en de kapitaalvoorraad) voor de periode 2020-2026, en ook uit de bijdrage van de trendmatige totale factorproductiviteit (TFP) voor 2020. Voor de factor arbeid worden de verschillen vooral verklaard door de opwaartse herziening van de groei van de beroepsbevolking (tussen 2020 en 2022) en door een sterkere bijdrage van de trendmatige activiteitsgraad.

⁴ De begrotingsrealisaties van de Gezamenlijke Overheid voor de periode 2015-2020, zoals die gepubliceerd zijn door het INR in de Rekeningen van de Overheid van oktober 2021, zijn opgenomen in bijlage 4.1.

De schuldgraad van de overheid zou gedurende de projectieperiode toenemen. Vertrekkend van 108,9% bbp in 2021 komt de schuldgraad uit op 110,6% bbp in 2025, wat een cumulatieve toename is van 1,7 procentpunt bbp over vier jaar. Na een daling met 2,6 procentpunt bbp in 2022 stijgt de schuldgraad met 1,1 procentpunt bbp in 2023. Daarna neemt de schuldgraad toe met ongeveer 1,5 procentpunt bbp per jaar over de rest van de periode.

Voor een meer gedetailleerde bespreking van de onderliggende endogene en exogene factoren die de schuldevolutie beïnvloeden, wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van de integrale tekst.

De vorderingensaldi, uitgedrukt als percentage van het bbp, van alle deelsectoren van de overheid verbeteren over de periode 2021-2025, met uitzondering van de Sociale Zekerheid. De evolutie van het vorderingensaldo van de Sociale Zekerheid compenseert vanaf 2024 het effect dat de daling van het tekort van de Federale Overheid heeft op het saldo van Entiteit I. Het vorderingensaldo van de Lokale Overheden vertoont een zekere stabiliteit. De stijging van het tekort in 2023, en nog meer in 2024, is te wijten aan de expansiefase van de investeringscyclus in de aanloop naar de lokale verkiezingen.

Tabel 1
Evolutie van de vorderingensaldi van de Entiteiten I en II (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	$\Delta 2021-2025$ (in p.p.)	$\Delta 2022-2025$ (in p.p.)
Entiteit I	-4,0%	-3,0%	-2,9%	-3,1%	-3,1%	0,8%	-0,1%
Federale Overheid	-4,1%	-2,8%	-2,8%	-2,7%	-2,6%	1,5%	0,2%
Sociale Zekerheid	0,1%	-0,2%	0,0%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,3%
Entiteit II	-2,0%	-1,2%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	1,2%	0,5%
Gemeenschappen en Gewesten	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Lokale Overheden	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Gezamenlijke Overheid	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	2,1%	0,3%

Bron: FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

In 2022 tekenen zowel de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een verbetering op van hun vorderingensaldo. De tekorten blijven echter hoger dan vóór de COVID-19-crisis. Na 2022 zouden de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet langer een vermindering van hun tekort laten optekenen. Dat zou echter wel nog het geval zijn voor de Vlaamse Gemeenschap, die goed op weg is om opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken, en voor het Waals Gewest, waar het tekort niettemin aanzienlijk blijft.

Tabel 2
Ramingen van de vorderingensaldi van de Gemeenschappen en Gewesten uit het Basisscenario van het FPB (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Gemeenschappen en gewesten	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Vlaamse Gemeenschap	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,5%	0,2%
Franse Gemeenschap	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,1%
Waals Gewest	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	0,5%	0,3%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,0%
Andere deelgebieden	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Bron: FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

Het Europees regelgevend kader voor het begrotingsbeleid van de Lidstaten

Bestaand Europees budgettair kader

Onder het Europees budgettair kader wordt hier verstaan de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), meer bepaald het preventieve luik en het correctieve luik, die beide door de Europese Commissie op het niveau van de Gezamenlijke Overheid worden afgetoetst.

Het **preventieve luik** van het SGP is sinds 2014⁵ van toepassing op België en de kern van dit luik wordt gevormd door de **begrotingsdoelstelling op middellange termijn** (*medium term objective* of MTO). Zolang de middellange termijndoelstelling nog niet bereikt is, dient er een aanpassingstraject gevolgd te worden dat in de richting gaat van die middellange termijndoelstelling. De aanpassing wordt geëvalueerd aan de hand van twee indicatoren: het verloop van het structureel begrotingssaldo, enerzijds, en dat van de reële overheidsuitgaven (*expenditure benchmark*) anderzijds. Bij het niet respecteren van dit traject bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een procedure bij significante afwijking opstart. Een afwijking wordt als “significant” beschouwd als de afwijking ten minste 0,50% bbp op jaarbasis (t-1) of gemiddeld 0,25% over de twee jaren (t-1, t-2) samengenomen bedraagt.

⁵ Sinds in juni 2014 de procedure bij buitensporige tekorten (*Excessive Deficit Procedure* of EDP) werd afgesloten.

Het feit dat een Lidstaat onder de toepassing van het preventieve luik valt, sluit echter niet uit dat de naleving van het **correctieve luik** van het SGP ook wordt afgetoetst. De criteria van het correctieve luik zijn **het tekortcriterium** en **het schuld criterium**. Aangezien de Belgische schuldgraad (bruto geconsolideerde schuld uitgedrukt in procenten van het bbp) hoger is dan de drempelwaarde van 60% van het bbp, wordt nagegaan of de schuldverminderingbenchmark werd gerespecteerd. In geval van niet-naleving van dit criterium bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een *Excessive Deficit Procedure* (EDP) opent.

Samengevat wordt elke Lidstaat van de Europese Unie jaarlijks door de Europese instellingen geëvalueerd op basis van de volgende vier criteria:

- *specifiek bepaald per Lidstaat:*
 - de middellange termijn doelstelling (MTO) en indien deze nog niet bereikt is het volgen van een aanpassingstraject daarnaartoe;
 - het aanpassingstraject wordt geëvalueerd op basis van het verloop van het structureel begrotingssaldo en van de reële overheidsuitgaven (de uitgavennorm);

- *geldig voor alle Lidstaten:*
 - de tekortnorm: het nominaal vorderingensaldo mag de kritische drempel van 3% bbp niet overschrijden tenzij het tekort aanzienlijk en voortdurend afgenomen is en een niveau bereikt dat de referentiewaarde benadert of tenzij de overschrijding slechts uitzonderlijk en tijdelijk is en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt;
 - de schuldnorm: de schuldgraad mag niet groter zijn dan 60% bbp of dient in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen.

Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's

Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling ⁶ gepubliceerd waarin zij de lidstaten algemene aanwijzingen geeft bij het begrotingsbeleid voor 2023. In deze richtsnoeren van maart 2022 staan de hoofdbeginselen waarop de lidstaten zich moeten baseren voor het opstellen van hun Stabiliteits- en Convergenceprogramma's (SCP's), die ze in april 2022 bij de Commissie moeten indienen. Deze hoofdbeginselen zijn – naast andere aanbevelingen - hernomen in de kwantitatieve aanbevelingen die de Afdeling in onderhavig advies heeft geformuleerd.

⁶ Europese Commissie, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

Net als vorig jaar zijn de **richtsnoeren voornamelijk kwalitatief van aard**. De huidige richtsnoeren zijn voorlopig en zullen verder in detail worden uitgewerkt en eventueel aangepast in het voorjaarspakket van het Europees Semester (in mei 2022) dat voor elke lidstaat een aanbeveling voor het begrotingsbeleid zal omvatten. De verder uitgewerkte richtsnoeren zullen de mondiale economische situatie, de specifieke situatie van elke lidstaat en de discussie over het Europees beleidskader blijven weerspiegelen.

In haar mededeling schetst de Commissie de macro-economische context. De algemene ontsnappingsclausule (*general escape clause*, GEC) zal in 2022 van toepassing blijven, maar op basis van de winterprognose 2022 wordt verwacht dat de GEC voor het begrotingsjaar 2023 gedeactiveerd wordt. Dit zal evenwel tegen de achtergrond van de grote onzekerheid opnieuw geëvalueerd worden op basis van de lentevooruitzichten van de EC. Daarnaast geeft de Commissie aan dat in het voorjaar van 2022 geen nieuwe procedures bij buitensporige tekorten zullen worden opgestart.

De Commissie wijst hierbij nog op het volgende:

- Lidstaten die voorzien om in 2023 en daarna de tekortdrempel van 3% bbp te overschrijden:

Die lidstaten moeten hun geplande maatregelen toelichten om het tekort terug onder de referentiewaarde van 3% bbp te brengen, zodat ze mee in rekening kunnen worden gebracht bij de evaluatie van de relevante factoren ⁷.

- Lidstaten met een schuldgraad boven de drempel van 60% bbp:

De Commissie zal bij de evaluatie van de relevante factoren rekening houden met het feit dat het respecteren van de schuldverminderingsbenchmark een te veeleisende en “front-loaded” begrotingsinspanning zou vergen, en dat dit de groei in gevaar zou brengen. Onder de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden is de Commissie daarom van oordeel dat de **naleving van de schuldverminderingsbenchmark niet strikt geëist** zal worden.

De Commissie heeft het **publieke debat over de herziening van het Europese kader voor economisch en begrotingstoezicht opnieuw opgestart in oktober 2021**. Een aantal aangekaarte problemen met het begrotingskader en de uitvoering ervan zijn:

⁷ In principe kan een EDP op basis van een overschrijding van de tekortnorm enkel worden vermeden als het buitensporige tekort tijdelijk en uitzonderlijk is, en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt.

- Hoge overheidsschulden;
- Procyclisch begrotingsbeleid;
- Samenstelling van de overheidsfinanciën;
- Beperkt vermogen om te reageren op economische schokken;
- Complexiteit.

Volgens de Commissie komen **momenteel** (d.d. 2 maart 2022) uit het lopende debat de **volgende punten** naar voor, waar verder op gewerkt kan worden om tot een consensus te komen over het **toekomstige begrotingskader van de EU**:

- Het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld en het bevorderen van duurzame groei door middel van investeringen en hervormingen zijn essentieel voor het welslagen van het begrotingskader van de EU.
- Meer aandacht voor de middellange termijn in het begrotingstoezicht van de EU lijkt een veelbelovende aanpak te zijn.
- Er moet verder worden besproken welke inzichten kunnen worden ontleend aan het ontwerp, de *governance* en de werking van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.
- Vereenvoudiging, meer nationale verantwoordelijkheid (*ownership*) en betere handhaving zijn belangrijke doelstellingen.

Aanbevelingen en normatieve trajecten

Een advies in een context van grote onzekerheid en sterke volatiliteit

Onderhavig advies is het derde op rij dat uitgebracht wordt tegen een achtergrond van grote economische onzekerheid zowel op internationaal als op nationaal vlak als gevolg van gebeurtenissen met verstrekkende gevolgen op wereldvlak. Zowel de coronapandemie als de stijgende energieprijzen en recentelijk de inval van Rusland in Oekraïne veroorzaken diepe schokgolven waaraan ook ons land niet ontsnapt. Naast de ingrijpende economische, financiële, sociale en maatschappelijke gevolgen verandert de toestand bijna dagelijks wat de inschatting van de economische en budgettaire impact sterk bemoeilijkt.

Het advies van de Afdeling gaat niettemin zoals voorzien uit van de voorlopige ⁸ Economische Vooruitzichten 2022–2027 die door het Federaal Planbureau (FPB) op 24 februari 2022 werden gepubliceerd. De lentevooruitzichten zijn opgesteld bij ongewijzigd beleid en houden enkel rekening met de maatregelen waarvan de modaliteiten met voldoende precisie gekend waren op 11 februari 2022. Bijgevolg werd geen rekening gehouden met de op 15 februari aangekondigde arbeidsdeal, met maatregelen om de gevolgen van de hogere energieprijzen te temperen, en evenmin met de economische en budgettaire gevolgen van de uitbraak van de oorlog in Oekraïne op 24 februari.

De aanbevelingen van de Afdeling zijn dus gebaseerd op een scenario van geleidelijke normalisering van de economische groei vanaf 2022–2023 (reële bbp-groei van 3,0% resp. 1,9%), na een omvangrijke krimp van de economie in 2020 (-5,7%) het jaar van de uitbraak van de coronapandemie, en een sterkere herneming van de economische activiteit in 2021 (+6,1%), beiden echter minder uitgesproken dan verwacht een jaar geleden wat op zijn beurt heeft geleid tot een minder nefaste impact op de overheidsfinanciën dan verwacht. De gunstige effecten van het krachtige economische herstel en de geleidelijke vermindering van de kosten van de gezondheids crisis en de ondersteunende coronamaatregelen op de overheidsfinanciën worden weerspiegeld in een lager dan aanvankelijk verwacht vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid zowel in 2020-2021 als daarna. De structurele verbetering is het gevolg van de afbouw van de tijdelijke en gerichte coronagerelateerde meeruitgaven die ingevolge de activering van de algemene ontsnappingsclausule in 2020–2022 binnen het structurele concept vielen. Ook de schuldratio valt lager uit dan initieel vooropgesteld onder impuls van de krachtige nominale bbp-groei (noemereffect).

⁸ De vooruitzichten vertrekken van de voorlopige realisaties voor 2021. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen zal in april 2022 een eerste raming publiceren van de overheidsrekeningen voor 2021. De gedetailleerde overheidsrekeningen voor 2021 zullen in oktober 2022 gepubliceerd worden.

De meest recente prognoses werden opgesteld door de Nationale Bank van België. De NBB publiceerde op 25 maart 2022 een update van de macro-economische vooruitzichten rekening houdende met de oorlog in Oekraïne. Die update is momenteel de eerste en enige raming die de gevolgen van deze oorlog voor België probeert in kaart te brengen. Het is een tussentijdse en beknopte herziening van de najaarsprognoses (van december 2021) maar de instelling waarschuwt dat de resultaten met grote onzekerheid zijn omgeven omdat het een momentopname is van de toestand medio maart 2022. Op basis daarvan verwacht de NBB momenteel dat de oorlog geen zware economische recessie of stagflatie zal veroorzaken. De actualiseringsoefening wijst dus niet op een worst-case scenario voor de internationale omgeving en de energie- en grondstoffenmarkten, maar de NBB waarschuwt dat de toestand sterk kan veranderen in functie van de verdere ontwikkelingen op militair vlak en de mogelijke aanpassingen van de economische en financiële sancties. Het is daarbij zeker niet uitgesloten dat het conflict verder escaleert, met mogelijk een volledige stopzetting van de energie-invoer door de Europese Unie vanuit Rusland, wat zou leiden tot zwaardere verstoringen van de productieprocessen en een grotere macro-economische kost. Anderzijds zou een snelle politieke oplossing voor het militaire conflict de vooruitzichten daarentegen rooskleuriger kunnen maken. De voornaamste resultaten van die actualiseringsoefening zijn samengevat in Hoofdstuk 1, Tabel 20 van de integrale tekst van dit advies.

Kwalitatieve aanbevelingen

De opdrachten van de Afdeling omvatten onder meer het uitbrengen van adviezen en rapporten over de financieringsbehoeften van de verschillende overheidsgeledingen (zie art. 49, §6, BFW) en het formuleren van begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen voor elk van die overheden (art. 5, Samenwerkingsakkoord van 13.12.2013 ⁹).

De wijze waarop de aanbevolen doelstellingen dienen gerealiseerd te worden, behoort tot de prerogatieven van de uitvoerende en wetgevende machten.

De Afdeling wenst niettemin binnen de grenzen van haar bevoegdheidspakket, een aantal algemene kwalitatieve aanbevelingen te formuleren die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede komen en een duurzame economische groei ondersteunen.

⁹ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

In het advies van april 2021 werd reeds een lans gebroken voor onder meer zogenaamde “*growth enhancing expenditure*” of groeibevorderende uitgaven, zoals kwalitatief hoogstaande investeringen die de netto activapositie van de overheden versterken. Voor een deel zijn dergelijke groeibevorderende uitgaven gekoppeld aan een noodzakelijke verhoging van de tewerkstellingsgraad, de armoedebestrijding en een verbetering van de sociale cohesie.

Hiervoor zal in zekere mate een “*expenditure shift*” of heroriëntering van de uitgaven vereist zijn. De aanzet hiertoe kan gegeven worden door “*spending reviews*” of een grondige doorlichting van de uitgaven. Dergelijke reviews dienen aandacht te hebben voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsbeslissingen en uitgaven en kunnen zodoende een bijdrage leveren tot het verminderen van de uitgavenratio en de schuldgraad en de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Om de noodzakelijke begrotingsconsolidatie te realiseren is het aanbevolen een transparant reglementair begrotingskader op punt te stellen met een centrale rol voor een meerjarige uitgavennorm die op alle overheidsgeledingen van toepassing is. De Afdeling verwelkomt in dit verband de constructieve samenwerking die tot op heden vanwege alle betrokken overheden werd geleverd aan het TSI 2021 (Technical Support Instrument) van de Europese Commissie, meer bepaald het project “Expenditure benchmark” waarvoor de Afdeling de ondersteuning heeft gevraagd en gekregen van de Europese Commissie om in samenwerking met de OESO een “*expenditure benchmark*” of uitgavenregel uit te bouwen die toepasbaar is op alle overheidsgeledingen met het oog op het bereiken van een solide, transparant en efficiënt begrotingskader.

De Afdeling acht het bovendien noodzakelijk dat op *elk* overheidsniveau meer aandacht wordt besteed aan de houdbaarheid van de schuld. Daartoe dienen voor elk overheidsniveau relevante indicatoren uitgebouwd te worden. De Afdeling heeft hiertoe een eerste aanzet gegeven door bijvoorbeeld in de normatieve trajecten voor de deelstaten de ratio rentelasten/totale uitgaven bij ongewijzigd beleid te vermelden naast de algemeen gekende maar op deelstaatniveau minder relevante “schuldgraad” die de schuld in procenten van het bbp weergeeft. De concepten die in de houdbaarheidsindicatoren kunnen verwerkt worden dienen echter verfijnd te worden en de Afdeling ambieert om deze materie in samenwerking met de deelstaten verder uit te werken en te monitoren en hier in de volgende adviezen meer aandacht aan te besteden.

Naast een sterk, transparant en efficiënt begrotingskader met een voorname rol voor een uitgavenregel pleit de Afdeling tevens voor een meerjarige, structurele en geëngageerde begrotingsvisie die de grenzen van de legislaturen overschrijdt. Met het oog op een effectieve begrotingscoördinatie – die essentieel is voor de noodzakelijke gezondmaking van de overheidsfinanciën in een federaal georganiseerde staatsstructuur met een doorgedreven autonomie voor de deelstaten die bevoegd zijn voor een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven - wordt aanbevolen dat alle overheidsgeledingen meerjarige begrotingen opstellen in structurele termen die in tegenstelling tot de meerjarige projecties in het verleden niet zuiver indicatief en vrijblijvend zijn.

Teneinde een efficiënte begrotingscoördinatie te bekomen, wenst de Afdeling nogmaals aan te dringen op de volledige uitvoering van het Samenwerkingsakkoord dat op 13 december 2013 ¹⁰ tussen de Federale Overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten werd ondertekend na de goedkeuring ervan door hun respectievelijke Parlementen, alsook van het Koninklijk Besluit van 23 mei 2018 ¹¹ betreffende de Hoge Raad van Financiën en meer bepaald de hervorming van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid en haar Secretariaat. Het Samenwerkingsakkoord en het koninklijke besluit werden genomen in uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie dat op 1 januari 2014 in werking is getreden. De implementering is noodzakelijk en dringend opdat de Afdeling de haar toegewezen opdrachten inzake monitoring van de nationale begrotingsregels, activering van het correctiemechanisme en toepassing van het “*comply or explain*” principe als onafhankelijk nationaal instituut (*Independant Fiscal Institution* of IFI), zoals voorzien in voormelde bepalingen, zou kunnen uitvoeren en op die wijze de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid en de neergelegde begrotingstrajecten op te krikken en de noodzakelijke interfederale begrotingscoördinatie te realiseren teneinde de houdbaarheid van de publieke financiën mede te ondersteunen.

De Afdeling herinnert ten slotte ook aan de vijf hoofdbeginselen die de Europese Commissie op 2 maart 2022 heeft meegedeeld en waarop de Lidstaten zich dienen te baseren voor het opstellen van hun Stabiliteits- en Convergentieprogramma's (zie deel 2.2.3):

1. Zorg voor beleidscoördinatie en een consistente beleidsmix.

¹⁰ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

¹¹ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2018_05_31.pdf

2. Verzeker de houdbaarheid van de schuld door een geleidelijke en kwaliteitsvolle begrotingsaanpassing en economische groei.
3. Stimuleer investeringen en bevorder een duurzame groei.
4. Stimuleer een begrotingsbeleid dat consistent is met een begrotingsaanpassing op middellange termijn, rekening houdend met de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.
5. Differentieer de nationale begrotingsstrategieën en houd rekening met de eurozone.

Kwantitatieve aanbevelingen: normatieve begrotingstrajecten in structurele termen

Het recente verleden leert ons dat de economische en budgettaire effecten bijzonder moeilijk kunnen ingeschat worden wanneer we geconfronteerd worden met fenomenen en crisissen die we zelden of nooit hebben meegemaakt.

Vandaag stellen we vast dat de coronacrisis onze economie minder hard heeft getroffen dan aanvankelijk verwacht, wat grotendeels te danken is aan de ongeziene wetenschappelijke deskundigheid waarmee efficiënte vaccins werden ontwikkeld, de succesvolle ontplooiing van de vaccinatiecampagne en de tijdige, gerichte en omvangrijke beleidsmaatregelen die vanuit alle overheidsniveaus en de Europese Unie werden ondernomen om de nefaste effecten van de pandemie op onder meer het economisch weefsel en het inkomen van particulieren en bedrijven enigszins te verlichten.

Het economische herstel dat zich tot voor kort krachtig aankondigde, wordt echter met de dag onzekerder ingevolge het geopolitieke conflict in Oekraïne en de mogelijke uitdeining daarvan naar andere landen alsmede de enorme uitdagingen die er voor de Europese Unie uit deze oorlog voortvloeien, onder meer op het vlak van de energiebevoorrading en de aanlevering van grondstoffen, maar ook bijvoorbeeld ingevolge de volatiliteit op de financiële markten en de stijging van het rentepeil.

Om al die redenen is de Afdeling meer dan ooit voorstander van een structureel begrotingskader waaruit conjuncturele schommelingen, tijdelijke economische schokken en éénmalige effecten worden gefilterd. Een dergelijke benadering laat immers toe om in slechtere tijden de budgettaire marges in te zetten die in betere tijden werden opgebouwd. Deze aanbeveling is niet nieuw en werd in de opeenvolgende adviezen en rapporten van de Afdeling herhaald.

Aangezien de recentste vooruitzichten aangeven dat de economische groei de komende jaren – ondanks de oorlog in Oekraïne – toch positief zou blijven, adviseert de Afdeling om zonder verder uitstel werk te maken van een verbetering van het structureel saldo op alle overheidsniveaus.

Een normatief begrotingstraject van jaarlijkse structurele verbeteringen is in de Belgische context van een nominaal vorderingensaldo dat ruimschoots de tekortnorm van 3% bbp overschrijdt en een schuldgraad van meer dan 100% bbp die bij ongewijzigd beleid blijft stijgen in plaats van in voldoende mate te evolueren naar een niveau dat de overheidsfinanciën minder kwetsbaar maakt voor renteschommelingen, een minimale en dringende vereiste.

Daarom heeft de Afdeling de in onderhavig advies aanbevolen begrotingstrajecten uitgewerkt, zoals in het verleden, op basis van een strikte toepassing van het bestaand Europees begrotingskader dat ongeacht de al dan niet deactivering van de algemene ontsnappingsclausule na 2022 onverminderd van toepassing blijft. Mocht dit budgettair kader in de toekomst door de Europese Commissie worden herzien dan zal de Afdeling haar aanbevelingen hierop afstemmen, rekening houdend met de institutionele context en de feitelijke toestand van de overheidsfinanciën in ons land.

In afwachting van een mogelijks nieuw Europees begrotingskader, blijven de Lidstaten en ook België dus onderworpen aan het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact en aan de naleving van het correctieve luik (tekortnorm van 3% bbp en een schuldnorm van 60% bbp alhoewel deze laatste steeds meer in vraag wordt gesteld).

Wat de toepassing van het preventieve luik betreft, kan enkel herhaald worden wat reeds in voorgaande adviezen van de Afdeling werd gepreciseerd ¹²:

De Europese Commissie bepaalt voor elke Lidstaat afzonderlijk de minimaal vereiste jaarlijkse verbetering van het structureel saldo in de richting van de MTO. In de vaststelling van die landspecifieke MTO wordt rekening gehouden met onder meer ¹³:

- *de richting die de economie van het land uitgaat, een verbetering of een verslechtering van de economische toestand: dit wordt bepaald op basis van de groei van het reëel bbp, de groei van het potentieel bbp en de output gap (afgekort OG);*

¹² Zie “Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024” van april 2021, punt 3.4.1.

¹³ Zie ook Verslag van de Afdeling “Analyse van de recente budgettaire evoluties” van juli 2020, deel 3.3 “Mogelijke gevolgen van de activering van de algemene ontsnappingsclausule op de toekomstige aanbevolen begrotingstrajecten”, blz. 135.

- de schuldgraad en in het bijzonder de vaststelling of deze onder of boven de referentiewaarde van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ligt (60% bbp).

Tabel 3
Matrix voor de bepaling van de jaarlijkse vereiste structurele verbetering

	voorwaarde	Vereiste jaarlijkse structurele verbetering (procentpunt bbp)	
		Overheidsschuld ≤ 60% bbp & laag/medium houdbaarheidsrisico	Overheidsschuld > 60% bbp OF hoog houdbaarheidsrisico
uitzonderlijke slechte tijden	groei reëel bbp < 0 OF output gap < -4	geen aanpassing vereist	geen aanpassing vereist
zeer slechte tijden	-4 ≤ output gap < -3	0	0,25
slechte tijden	-3 ≤ output gap < -1,5	0 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,25 als hoger dan potentieel	0,25 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,50 als hoger dan potentieel
normale tijden	-1,5 ≤ output gap < -1,5	0,5	> 0,5
goede tijden	output gap ≥ -1,5	> 0,5 als bbp groei lager is dan potentieel, ≥ 0,75 als hoger dan potentieel	≥ 0,75 als bbp groei lager is dan potentieel, ≥ 1 als hoger dan potentieel

Bron: Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 edition, p.17.

De vereiste jaarlijkse structurele verbetering bedraagt in “normal times” en gegeven de hoge schuldgraad – die de limietwaarde van 60% van het bbp ruimschoots overschrijdt – meer dan 0,5 procentpunt bbp. De EC stelde voor België in het verleden in dergelijk geval doorgaans een vereiste minimale jaarlijkse verbetering van het structureel saldo met 0,6 procentpunt bbp voor. De EC verstaat onder “normal times” een periode waarin de output gap (OG) (uitgedrukt in % bbp) zich tussen de volgende waarden bevindt: $-1,5 \leq \text{output gap} < +1,5$.

Op basis van de prognoses van het FPB van februari 2022 zou aan die voorwaarde voldaan zijn vanaf 2023. De output gap wordt voor 2023 en 2024 geraamd op -0,1% bbp en voor 2025 op -0,2% bbp, terwijl die voor 2022 nog -0,5% bbp zou bedragen en voor 2021 -2,0% bbp bedroeg (en voor 2020 -6,2% bbp).

Een zeer voorlopige herberekening van de output gap op basis van de geactualiseerde prognoses van de NBB van maart 2022 inzake reële bbp-groei geeft aan dat de output gap zich nog steeds binnen voormelde limietwaarden bevindt ¹⁴.

¹⁴ Op basis van een herrekend reëel bbp en het potentieel reëel bbp uit de Vooruitzichten 02/2022 FPB: OG van -1,07% bbp in 2022, -1,08% bbp in 2023 en -0,67% bbp in 2024.

Conform het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact is bijgevolg een minimale jaarlijkse structurele verbetering van 0,6 procentpunt bbp op het niveau van de gezamenlijke overheid noodzakelijk tot wanneer de middellange termijndoelstelling van structureel evenwicht wordt bereikt. Eens die doelstelling bereikt, dient deze verder aangehouden te worden ¹⁵.

Houdbaarheid van de schuld op middellange en lange termijn

Europese steunmaatregelen vervat in het NextGenerationEU: geen free lunch
Het advies schenkt aandacht aan het Europees Herstelplan en inzonderheid aan het NextGenerationEU (NGEU) omdat die Europese tegemoetkomingen, waarin ook België participeert, op termijn - na afloop van die steunmaatregelen - de overheidsfinanciën mogelijks kunnen beïnvloeden omdat de Lidstaten zullen bijdragen in de terugbetaling van de door de Europese Commissie aangegane schulden ter financiering van onder meer het NGEU. Het is plausibel dat niet alle Lidstaten netto-ontvangers zullen zijn in deze operatie.

Om die reden wenst de Afdeling dit aspect te betrekken in de problematiek van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020

NextGenerationEU (NGEU) is een tijdelijk herstelinstrument van meer dan 800 miljard euro dat door de Europese Unie in 2020 werd gelanceerd als reactie op de ongekende crisis als gevolg van het coronavirus. Dit instrument, goed voor 5,3 van het Europese bbp in 2022, moet helpen om de onmiddellijke economische en sociale schade ten gevolge van de coronapandemie te herstellen. Naast de ondersteuning van het economische herstel beoogt het NGEU een groener, digitaal en veerkrachtiger Europa uit te bouwen.

Naast dat tijdelijk herstelinstrument werden ook een aantal gerichte verhogingen van de langetermijnbegroting van de EU voor 2021-2027 (het Meerjarig Financieel Kader of MFK) doorgevoerd ¹⁶.

¹⁵ Een Lidstaat die de middellange termijndoelstelling (MTO) nog niet heeft bereikt – zoals België – een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject richting MTO kan worden toegestaan mits kan voldaan worden aan de houdbaarheidsvoorwaarde. De middellange termijndoelstelling blijft bijgevolg gehandhaafd maar kan via een hertekend of bijgesteld aanpassingstraject bereikt worden.

¹⁶ Onderhavige tekst beperkt zich tot het NGEU. De volledige toelichting van het Europees Herstelplan met inbegrip van het MFK is opgenomen in bijlage 4.6.

Het NGEU vormt, samen met het MFK 2021-2027, het grootste stimuleringspakket voor Europa ooit. In het totaal gaat het om 2018 miljard euro (in lopende prijzen) voor de heropbouw van Europa na de coronacrisis. Van dat totale pakket heeft 807 miljard euro (in lopende prijzen) betrekking op het NGEU en 1.211 miljard euro (in lopende prijzen) op het MFK.

Samenstelling van het NextGenerationEU

Het NextGeneration EU programma is samengesteld uit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Facility for Recovery and Resilience*, of RRF) en uit tussenkomsten die op diverse andere programma's worden voorzien.

Het bedrag van de subsidies binnen het RRF werd aanvankelijk vastgesteld op 312,5 miljard euro in prijzen van 2018. Mits de toepassing van een jaarlijkse vaste deflator van 2% bedragen de voorziene subsidies thans 338,0 miljard euro in lopende prijzen.

Boven op die subsidies kan een bedrag van 360 miljard euro in prijzen van 2018 ter beschikking worden gesteld onder de vorm van leningen verstrekt aan de Lidstaten. Elke Lidstaat kan bij de voorlegging van zijn Plan voor Herstel en Veerkracht een lening aanvragen ten belope van 6,8% van zijn bruto nationaal inkomen van 2019. In lopende prijzen gaat het om een bedrag van 385,8 miljard euro.

Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

De kern van het NGEU is de "Europese Faciliteit voor herstel en veerkracht" (RRF) met een budget van 723,8 miljard euro (in lopende prijzen). De RRF is een innovatief instrument voor het verlenen van rechtstreekse financiële steun aan de lidstaten om de uitvoering van duurzame hervormingen en overheidsinvesteringen te ondersteunen door middel van leningen en subsidies. De subsidies zullen een belangrijke steun bieden aan de minst ontwikkelde landen van de EU, en bijgevolg bijdragen aan de economische convergentie in de EU.

De Lidstaten krijgen toegang tot de middelen van die Faciliteit op basis van hun nationale Plannen voor Herstel en Veerkracht.

België voltooide zijn plan voor Herstel- en Veerkracht (PHV) in juni 2021. Dat plan is het resultaat van een coördinatieproces tussen alle regeringen van het land, dat begin november 2020 van start is gegaan.

Wat betekent het NextGenerationEU voor België

Op basis van de informatie ter beschikking gesteld door de Europese Commissie ¹⁷ beloopt het aandeel van België in de subsidies toegekend aan de EU Lidstaten in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF) 5,9 miljard euro (lopende prijzen). Deze subsidies worden aangevuld met tegemoetkomingen uit andere programma's binnen het NGEU, met name het React-EU, het Just Transition Fund en het European Agricultural Fund for Rural Development voor een totaalbedrag van 0,5 miljard euro (lopende prijzen). De totaliteit van de transfers afkomstig uit het NGEU-project dat aanvankelijk aan België werd toegezegd, beloopt aldus 6,4 miljard euro. Dat stemt overeen met een aandeel van 1,6% van het totaal NGEU (hetzij een aandeel van 1,7% in het totale RRF en een aandeel van 0,7% in de totaliteit van de andere programma's).

Tabel 4
Aandeel van België in het NGEU

miljarden €, tenzij anders vermeld	NextGenerationEU							
	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF)			Andere programma's (a) binnen NGEU			Totaal NGEU	
	EU-27	België (BE)	% aandeel	EU-27	België (BE)	% aandeel	EU-27	België (BE)
<i>lopende prijzen</i>								
maximale toewijzing subsidies:								
70% van beschikbaar bedrag	234,5	3,6	1,5%					
30% van beschikbaar bedrag	103,5	2,3	2,2%					
totaal	338,0	5,9	1,7%	69,4	0,5	0,7%	407,4	6,4 1,6%
<i>% bbp 2022 van EU 27 resp. BE</i>								
maximale toewijzing subsidies:								
70% van beschikbaar bedrag	1,5%	0,7%						
30% van beschikbaar bedrag	0,7%	0,4%						
totaal	2,2%	1,1%		0,5%	0,1%		2,7%	1,2%

(a) React-EU, Just Transition Fund en European Agricultural Fund for Rural Development.
Bron: Europese Commissie, bbp volgens AMECO (Autumn Forecast 11.11.2021).

De in bovenstaande tabel weergegeven subsidies zijn maximale indicatieve bedragen die gebaseerd zijn op de geraamde reële groeivoet van het bbp in 2020 en 2021 volgens de Herfstvooruitzichten 2020 van de Europese Commissie. 30% van die bedragen zal in juni 2022 herzien worden op basis van de gerealiseerde data zoals opgesteld door Eurostat. Op basis van de laatste prognoses zou het initieel voorziene bedrag voor België aanzienlijk kunnen dalen.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

Financiering van het NextGenerationEU: leningen ¹⁸

Motivering van de externe financiering

De Unie mag in de regel geen gebruik maken van op de kapitaalmarkten geleende middelen voor de financiering van beleidsuitgaven ¹⁹. Om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden werd echter een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging aan de Europese Commissie verleend om middelen te lenen ²⁰.

Om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden zonder de druk op de financiën van de lidstaten te vergroten, werd beslist dat een uitzonderlijke respons op Unieniveau diende plaats te vinden. Om die reden werd het passend geacht om aan de Europese Commissie op uitzonderlijke grond een tijdelijke machtiging te verlenen om namens de Europese Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan tot maximaal 750 miljard EUR in prijzen van 2018 met als enig doel de financiering van de maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden.

Van dat bedrag zou maximaal 360 miljard EUR in prijzen van 2018 uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard EUR in prijzen van 2018 van de geleende middelen worden gebruikt voor uitgaven, in beide gevallen enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

De Europese Commissie dient de bedoelde opname van leningen op zodanige wijze te beheren dat na 2026 geen nieuwe netto opname van leningen plaatsvindt.

Terugbetaling van de aangegane schulden

Om te voldoen aan alle verplichtingen van de Europese Unie die voortvloeien uit die uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan om de gevolgen van de crisis COVID-19 aan te pakken, is een buitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen noodzakelijk.

Daarnaast dienen de door de Europese Commissie namens de Europese Unie aangegane leningen terugbetaald te worden.

¹⁸ Zie punt 14 van de consideranten en artikel 5 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

¹⁹ Zie artikel 4 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

²⁰ Zie punt 22 van de consideranten van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

De terugbetaling van de geleende middelen die bedoeld zijn voor:

- het verstrekken van niet terug te betalen steun (subsidies aan de Lidstaten),
- het verstrekken van terug te betalen steun door middel van financiële instrumenten of voorzieningen voor begrotingsgaranties (leningen en/of waarborgen verstrekt aan de Lidstaten),
- de betaling van verschuldigde rente,

moet uit de begroting van de Unie worden gefinancierd.

De als leningen opgenomen middelen die worden gebruikt om leningen aan Lidstaten te verstrekken, moeten worden terugbetaald met gebruik van de bedragen die van de begunstigde Lidstaten worden ontvangen ²¹.

Gelet op wat voorafgaat, wenst de Afdeling erop te wijzen dat het dus zonder meer duidelijk is dat het Europese Herstelplan ten belope van in totaal 2018 miljard euro geen “free lunch” is voor de Lidstaten en dat zij via diverse kanalen de middelen zullen moeten aanleveren om dit Plan te financieren en de door de Europese Commissie namens de Europese Unie aangegane schulden terug te betalen.

Niet alle Lidstaten bevinden zich hierbij in een positieve netto-positie. Voor sommige Lidstaten, waaronder België, is de balans negatief wat impliceert dat zij uiteindelijk meer zullen bijdragen dan de ontvangen steunmaatregelen en bijgevolg per saldo een nettobijdrage leveren tot het Europees Herstelplan ²².

De Afdeling beveelt aan om deze verplichtingen mede te betrekken in de problematiek van de houdbaarheid van de overheidsschuld.

Renterisico's

De bruto overheidsschuld bedroeg eind 2021 108,9% van het bbp. Een dermate hoge schuldgraad maakt ons kwetsbaar voor een mogelijke stijging van de rentevoeten, ook al is het schuldbeheer sinds 2010 gericht op een verlaging van de risico's van een rentestijging door de looptijd van de schuld te verlengen.

²¹ Zie punt 19 van de consideranten van het Eigen Middelen besluit van 14.12.2020.

²² Zie ook: Nationale Bank van België, “The EU budget and the NextGenerationEU Recovery Plan: a game changer?”, Economisch Tijdschrift van september 2021.

Schuld aangaan tegen de gunstige financieringsvoorwaarden die we de laatste jaren hebben gekend ingevolge het ECB-beleid van *monetary easing* is op het eerste zicht aantrekkelijk, maar deze zeer lage (tot negatieve) rentetarieven zijn geen verworvenheid voor de middellange en lange termijn en kunnen niet bepalend zijn voor de keuze van het begrotingsbeleid.

Afgezien van exogene factoren (die zowel in negatieve als positieve zin kunnen spelen) neemt de overheidsschuld jaarlijks toe met het nominaal vorderingentekort. De beleidsmaatregelen die genomen werden om het hoofd te bieden aan de coronacrisis hebben de vorderingensaldi van de diverse overheden omhooggeduwd. Algemeen wordt verwacht dat de tekorten zich ook de komende jaren boven het peil van vóór de gezondheids crisis zullen situeren.

Overheidstekorten dienen gefinancierd te worden op de kapitaalmarkten en de aangegane schulden dienen vroeg of laat terugbetaald te worden.

De financieringsvoorwaarden op de kapitaalmarkten worden mede bepaald door de solvabiliteitsrisico's (capaciteit om tijdig de financiële lasten en de aflossingen van de leningen te kunnen blijven betalen), bij de minste twijfel over de solvabiliteit stijgen de risicopremies en wordt het aangaan van schuld bijgevolg duurder.

Als men de houdbaarheid van de schuld wil garanderen, wat in het Europees begrotingskader altijd een prioritaire doelstelling is en zal blijven, mag het risico van een positieve rente-groeidynamiek dus niet worden uitgesloten. Wanneer de impliciete rente (r) hoger is dan de economische groei (g) en het primaire overschot onvoldoende groot is, treedt een zelf voedend proces in werking (sneeuwbaaleffect) waardoor de schuld vanzelf verder oploopt.

De vooruitzichten bij ongewijzigd beleid wijzen nog steeds in de richting van een negatieve rente-groeidynamiek ($(r-g) < 0$) maar dit is geen verworvenheid voor de toekomst. Bij een stijging van de impliciete rente op de schuld en/of een lagere economische groei zal het differentieel niet langer voldoende zijn om de opwaartse druk van een stijgend primair tekort op de schuldgraad integraal of ten dele te neutraliseren. Het zou dus een verkeerde beleidsoptie zijn om het begrotingsbeleid af te stemmen op een hypothese van gunstig blijvende financieringsvoorwaarden.

Aanbevolen normatieve trajecten voor de Gezamenlijke Overheid

Technische toelichting

De Afdeling kiest er meer dan ooit voor om haar aanbevelingen uit te drukken in termen van verandering van het structureel saldo om de hiervoor aangehaalde redenen, maar diende rekening te houden met de onzekerheid omtrent de al dan niet deactivering van de algemene ontsnappingsclausule (*General Escape Clause*) vanaf 2023 ²³.

Genormeerd scenario (4/2022):

1. AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING:

- bij ongewijzigd beleid
 - waarvan afbouw coronamaatregelen
- bijkomende structurele inspanning

2. ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne

De nieuwe rubriek “one off’s voor uitgaven gerelateerd aan het geopolitiek conflict in Oekraïne” wordt niet gekwantificeerd omdat de Afdeling, onder de hypothese van deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023, wenst te herinneren aan bepaalde Europese flexibiliteitsclausules die voorzien zijn in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact en door de Lidstaten onder bepaalde voorwaarden kunnen aangevraagd worden ²⁴.

Het betreft inzonderheid de flexibiliteit die kan ingeroepen worden voor de impact van zogenaamde “*adverse economic events*”, vrij vertaald als “*ongunstige economische gebeurtenissen*”. Deze flexibiliteitsclausule kan ingezet worden in geval van een ongewone gebeurtenis die buiten de controle van de Lidstaat valt (*an unusual event outside the control of the Member State*) en laat een tijdelijke afwijking van het budgettaire aanpassingstraject richting MTO toe.

²³ De tabellen met de aanbevolen normatieve trajecten voor de verschillende overheidsgeledingen vertonen een aantal verschillen met deze van het HRF-advies van april 2021 omwille van het (voorlopige) gebrek aan éénduidige Europese begrotingsregels en omdat de macro-economische context in vergelijking met het voorgaande jaar gevoelig is gewijzigd, althans op basis van de februari-vooruitzichten van het FPB. Om die reden wordt in de integrale tekst van dit advies vooraf enige toelichting verstrekt bij de gewijzigde opvatting van die tabellen alvorens de cijfermatige aanbevelingen in detail weer te geven.

²⁴ Zie Kader 1 van punt 1.3.1. van het “Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2020”, van april 2020, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid.

Behalve de twee voorwaarden die blijken uit de benaming zelf van de flexibiliteitsclausule, met name “ongewone gebeurtenis” en “buiten de controle of wil om van de betrokken Lidstaat” moet het gaan om een gebeurtenis die een doorslaggevende impact heeft op de financiële toestand van de Gezamenlijke Overheid en **mag de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn niet in gevaar worden gebracht door de aanpassing van het budgettair traject.**

Die flexibiliteitsclausule is voorbehouden voor uitzonderlijke gebeurtenissen (zoals bijvoorbeeld natuurrampen) en wordt geval per geval geëvalueerd en is dus niet automatisch voor alle Lidstaten van toepassing. In de praktijk werd deze clausule reeds toegepast voor de bijkomende uitgaven voor de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en de bijkomende veiligheidsuitgaven voor de aanpak van de terroristische dreiging.

Normatief traject dat voor de Gezamenlijke Overheid wordt aanbevolen in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2022-2025

Op basis van de februari-vooruitzichten van het FPB wordt bij ongewijzigd beleid een beperkte gecumuleerde verbetering van het structureel saldo verwacht van 0,1 procentpunt bbp over de horizon van het Stabiliteitsprogramma. Dat zou impliceren dat de spontane verbetering die voortspruit uit de afbouw van de coronamaatregelen ²⁵ over de periode 2023-2025 (0,4 procentpunt bbp) voor ongeveer 60% wordt tenietgedaan door een expansief begrotingsbeleid.

Daarom adviseert de Afdeling om zonder verder uitstel en zolang de economische groei positief is, het tij te keren en vanaf 2023 jaarlijks het structureel saldo af te bouwen met minstens 0,6 procentpunt bbp, zoals voorgeschreven door het Europees begrotingskader. De Afdeling onderstreept evenwel de onzekerheid over de economische groei. In dit opzicht is de Afdeling van oordeel dat het aangewezen is om de uitgaven, inzonderheid de investeringen, die bijdragen tot een duurzame groei, maximaal te vrijwaren. Om een antwoord te bieden op de gevolgen van de Oekraïne-crisis kunnen daarnaast, binnen het kader van de Europese regels, gerichte en tijdelijke maatregelen genomen worden.

²⁵ Overzicht van de door de Nationale Bank van België (NBB) geraamde budgettaire impact van de coronamaatregelen is opgenomen in bijlage 4.5.2.

Het risico op een neerwaartse bijstelling van de economische groei is reëel ²⁶ maar heeft geen gevolgen voor het aanbevolen aanpassingstraject dat is uitgedrukt als een pad van jaarlijkse structurele verbeteringen, zoals opgenomen in onderstaande tabellen met de aanbevolen normatieve trajecten.

Tabel 5
Aanbevolen normatief traject voor de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: ΔSB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023									
Gezamenlijke overheid									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp.
				2023	2024	2025			Σ(Δ 25-23)
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	0,3%
Rentelasten	(2)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	0,0%
Primair saldo	(3)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	0,4%
Structureel saldo (SB)	(4)	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	-4,0%	-4,1%	0,1%
	<i>Δ structureel saldo</i>		0,71%	-0,03%	-0,14%	0,31%	-0,16%	-0,17%	0,1%
Schuldratio	(5)	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%	113,5%	4,3%
<i>(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)</i>	(6)	-9,1%	-5,1%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	<i>(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)</i>	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	1,8%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	<i>(Δ7.a)</i>			0,0%	-0,1%	0,3%	-0,2%	-0,2%	0,1%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	<i>(Δ7.a1)</i>	1,7%	2,4%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	<i>(Δ7.b)</i>			0,6%	0,7%	0,3%	0,8%	0,8%	1,7%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
<i>volgens de Europese criteria</i>									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-4,7%	-3,9%	-3,3%	-2,7%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	1,8%
Cyclische weerslag	(8)	-1,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Genormeerd vorderingensaldo	(10) = (7) + (8) + (9)	-6,0%	-4,2%	-3,4%	-2,8%	-2,2%	-1,6%	-1,0%	2,0%
Genormeerde rentelasten	(11)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	0,0%
Evolutie rentelasten	<i>(Δ11)</i>		-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Genormeerd structureel primair saldo	(12) = (7) + (11)	-3,0%	-2,5%	-2,0%	-1,4%	-0,7%	-0,1%	0,6%	1,8%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	<i>(Δ12)</i>		0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	1,8%
Genormeerd primair saldo	(13) = (10) + (11)	-4,4%	-2,8%	-2,1%	-1,4%	-0,8%	-0,1%	0,6%	2,0%
Gecumuleerde primaire inspanning	(14) = (13) - (3)	0,0%	0,0%	0,6%	1,4%	1,6%	2,4%	3,1%	1,6%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	<i>(Δ14)</i>		0,0%	0,6%	0,7%	0,3%	0,7%	0,7%	1,6%
Genormeerde schuldgraad	(15)	108,9%	106,3%	106,8%	107,0%	107,0%	106,1%	104,5%	0,7%
Jaarlijks verschil, waarvan:	(16) = (Δ15)	-3,9%	-2,6%	0,5%	0,2%	-0,1%	-0,9%	-1,6%	0,7%
Endogene evolutie	(15.a)	-4,9%	-2,4%	0,1%	-0,2%	-0,5%	-1,3%	-2,0%	-0,6%
Primair saldo	(15.a1)	4,4%	2,8%	2,1%	1,4%	0,8%	0,1%	-0,6%	4,3%
Impact (impliciete rente - groei)	(15.a2)	-9,3%	-5,2%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,5%	-1,4%	-4,9%
Exogene evolutie	(15.b)	1,0%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	1,3%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Rekening houdend met de verwachte verslechtering op het niveau van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid, zou dit een bijkomende gecumuleerde inspanning vergen van 1,7 procentpunten bbp over de periode 2023-2025:

- 0,6 procentpunt in 2023;
- 0,7 procentpunt in 2024;
- 0,3 procentpunt in 2025.

²⁶ In dit verband wordt verwezen naar de summierde raming van de impact van een neerwaartse groeiherziening op het nominaal vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid zoals vermeld in punt 3.5.2 van de integrale tekst van dit advies.

Aangezien onderhavig advies uitgaat van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023, kunnen de éénmalige meeruitgaven ingevolge het geopolitieke conflict in Oekraïne niet als structureel beschouwd worden, in tegenstelling tot wat het geval was voor de coronagerelateerde uitgaven in de periode 2020-2022.

Het normatief traject laat toe om het structureel tekort te verminderen van 3,9% bbp naar 2,1% bbp in 2025 en 0,9% bbp in 2027.

Rekening houdend met de hypothesen van het FPB inzake cyclische impact en éénmalige maatregelen (one-off's) en, wat de schuldevolutie betreft, de exogene factoren, zouden deze aanbevelingen toelaten om:

- het nominaal vorderingensaldo vóór het eindpunt van het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma onder de tekortnorm van 3% bbp te brengen en zodoende althans één criterium van het correctieve luik van het Groei- en Stabiliteitspact te respecteren:
 - daling van het NFS van -4,2% bbp in 2022 tot -2,2% bbp in 2025 en -1,0% bbp in 2027;
- de schuldratio tegen 2025 te stabiliseren rond 107% bbp, om vervolgens verder af te nemen tot 104,5% bbp in 2027.

Verdeling van het aanbevolen normatief traject van de Gezamenlijke Overheid tussen de verschillende overheidsgeledingen

Verdeling van de globaal aanbevolen structurele verbetering tussen de grote deelsectoren

Het voorgestelde traject van structurele verbetering wordt opgesplitst over Entiteit I, Entiteit II en verder over het geheel van Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden volgens een verdeelsleutel die – zoals in het HRF-advies van april 2021 – wordt afgeleid van één en dezelfde referentie-indicator, met name het voor 2022 bij ongewijzigd beleid verwachte structureel saldo (*Structural Balance* of SB) zoals door de Afdeling afgeleid op basis van de Economische Vooruitzichten van het FPB van februari 2022.

De keuze valt op 2022 omdat dit het jaar is voorafgaand aan de start van het normatief traject. In het HRF-advies van 4/2021 met betrekking tot de periode 2022-2024 kon niet geopteerd worden voor 2021 omwille van de sterke vertekening van de economische en budgettaire toestand ingevolge de aanhoudende coronapandemie. Alhoewel de gevolgen van de pandemie zich ook in 2022 nog zullen laten voelen, wordt toch algemeen aangenomen dat de economie en de begroting in mindere mate zullen geïmpacteerd worden. Een referentiejaar dat helemaal vrij zou zijn van enige coronagevolgen zou dan weer te ver in de toekomst liggen en dus met nog meer onzekerheid omgeven zijn.

De verdeling van de voor de Gezamenlijke Overheid aanbevolen structurele inspanning tussen de deelsectoren gebeurt volgens hun respectievelijk aandeel in het geraamd structureel saldo van 2022 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6
Aandeel van de deelsectoren in het SB 2022 van de Gezamenlijke Overheid

2022		EI	EII	w.o.		GO
% bbp (tenzij anders vermeld)				G&G	LO	
structureel saldo bij ongewijzigd beleid						
1	HRF advies 4/2022	-2,9%	-1,0%	-1,1%	0,0%	-3,9%
2	HRF advies 4/2021	-3,5%	-1,1%	-1,2%	0,0%	-4,7%
(1-2)	Vershil	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,7%
% aandeel in Gezamenlijke Overheid						
1	HRF advies 4/2022	73,5%	26,5%	27,7%	-1,1%	100,0%
2	HRF advies 4/2021	75,4%	24,6%	24,7%	-0,1%	100,0%
(1-2)	Vershil	-2,0%	2,0%	3,0%	-1,0%	0,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022), HRF-advies van april 2021.

De toepassing van die verdeelsleutel op de minimaal vereiste structurele verbetering van 0,60 procentpunten bbp per jaar resulteert in de volgende normatieve aanbevelingen voor de deelsectoren:

- Entiteit I: $\Delta SB = 0,44$ procentpunt bbp;
- Entiteit II: $\Delta SB = 0,16$ procentpunt bbp;
 - o Gemeenschappen en Gewesten: $\Delta SB = 0,17$ procentpunt bbp;
 - o Lokale overheden: $\Delta SB = -0,01$ procentpunt bbp.

De vereiste bijkomende structurele verbetering wordt jaarlijks bepaald als het verschil tussen de aanbevolen structurele verbetering en de evolutie van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid.

Naar analogie met de overige delen van onderhavig advies en de werkwijze van het voorgaande jaar, werden alle tabellen met betrekking tot de normatieve trajecten voor alle deelsectoren (met inbegrip van de individuele deelstaten) opgesteld volgens de ESR-benadering, conform de werkwijze van het FPB. Er werd bijgevolg niet gecorrigeerd voor de overgang van de ESR-aanrekening van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (de zgn. gewestelijke personenbelasting), die verloopt op basis van de inkohieringen, naar de zgn. HRF-benadering, die uitgaat van de door de federale overheid aan de gewesten betaalde voorschotten ²⁷.

De door de Afdeling geadviseerde trajecten inzake de afbouw van de structurele tekorten richting de middellange termijndoelstelling (*medium term objective*, MTO) van structureel evenwicht wordt in de onderstaande tabel weergegeven.

²⁷ Dergelijke correctie wordt door het FPB in haar projecties niet toegepast en is thans voor het jaar 2022 nog niet gekend; het doortrekken van de in het verleden vastgestelde verschillen tussen beide benaderingen naar de toekomst is niet relevant.

Tabel 7
Normatieve trajecten voor de deelsectoren van de Gezamenlijke Overheid (in % bbp) (a)

% bbp	Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid				
	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027
	2023	2024	2025		
Entiteit I					
Genormeerd vorderingensaldo	-2,51%	-2,06%	-1,64%	-1,18%	-0,70%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-2,46%	-2,02%	-1,57%	-1,13%	-0,69%
<i>ΔSB</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,44%</i>
Entiteit II					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,90%	-0,73%	-0,60%	-0,43%	-0,25%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,89%	-0,73%	-0,57%	-0,41%	-0,25%
<i>ΔSB</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,16%</i>
w.o. G&G					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,94%	-0,76%	-0,62%	-0,44%	-0,26%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,93%	-0,76%	-0,59%	-0,43%	-0,26%
<i>ΔSB</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,17%</i>
w.o. LO					
Genormeerd vorderingensaldo	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%
Genormeerd structureel saldo (SB)	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%
<i>ΔSB</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>	<i>-0,01%</i>
Gezamenlijke Overheid					
Genormeerd vorderingensaldo	-3,42%	-2,79%	-2,24%	-1,62%	-0,96%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-3,34%	-2,74%	-2,14%	-1,54%	-0,94%
<i>ΔSB</i>	<i>0,60%</i>	<i>0,60%</i>	<i>0,60%</i>	<i>0,60%</i>	<i>0,60%</i>

(a) SB: Structural Balance of structureel saldo.

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Verdere opsplitsing van de aanbevolen structurele verbetering tussen de individuele deelstaten

De geadviseerde normatieve trajecten voor de individuele deelstaten zijn beperkt tot de Vlaamse Gemeenschap (VG), de Franse Gemeenschap (FG), het Waalse Gewest (WG) en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (BHG) omdat de economische vooruitzichten van het FPB zich nog beperken tot een *zeer voorlopige raming* – onder voorbehoud van latere revisie - van de rekeningen en de vorderingensaldi van die deelstaten en geen verdere details verstrekken voor de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies te Brussel ²⁸.

Omdat een normatief traject voor een groep van deelgebieden geen meerwaarde aanlevert voor de betrokken entiteiten, heeft de Afdeling beslist om, in afwachting van gedetailleerde vooruitzichten voor elk van deze entiteiten, geen normatief aanpassingstraject op te stellen ²⁹.

Voor de bepaling van het aandeel van de VG, de FG, het WG en het BHG in de structurele inspanningen van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten werd het geraamd structureel saldo bij ongewijzigd beleid voor 2022 weerhouden. Omdat deze werkwijze conform is met een verdeling die uitgaat van hun respectievelijke aandelen in het voor 2022 geraamde structureel tekort bij ongewijzigd beleid voor Gezamenlijke Overheid, wordt die laatste sleutel eveneens in onderstaande tabel ter informatie meegegeven.

²⁸ Zijnde de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

²⁹ Het afleiden van het normatief traject per saldo levert een vertekening op omwille van de rubriek “niet-verdeelde”.

Tabel 8
Aandeel van de VG, FG, WG en BHG in het SB 2022 van het geheel van
Gemeenschappen en Gewesten ³⁰

2022 % bbp (tenzij anders vermeld)		VG	FG	WG	BHG	DG, GGC, FGC & VGC	TOTAAL G&G
<i>structureel saldo bij ongewijzigd beleid</i>							
1	HRF advies 4/2022	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-1,1%
2	HRF advies 4/2021	-0,5%	-0,1%	-0,4%	-0,2%	0,0%	-1,2%
(1-2)	Vershil	0,1%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,2%	0,1%
<i>% aandeel in totaal G&G</i>							
1	HRF advies 4/2022	34,6%	18,4%	49,5%	15,9%	-18,4%	100,0%
2	HRF advies 4/2021	38,3%	10,5%	31,6%	15,9%	3,7%	100,0%
(1-2)	Vershil	-3,7%	7,8%	18,0%	0,0%	-22,0%	0,0%
<i>% aandeel in totaal Gezamenlijke Overheid</i>							
1	HRF advies 4/2022	9,6%	5,1%	13,7%	4,4%	-5,1%	27,7%
2	HRF advies 4/2021	9,7%	2,7%	8,0%	4,0%	0,3%	24,7%
(1-2)	Vershil	-0,1%	2,4%	5,7%	0,4%	-5,4%	3,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022), HRF-advies van april 2021.

De vereiste bijkomende structurele verbetering wordt jaarlijks bepaald als het verschil tussen de aanbevolen structurele verbetering en de evolutie van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid.

De toepassing van voormelde verdeelsleutel resulteert in de volgende normatieve trajecten voor de individuele deelstaten.

³⁰ De groep DG, GGC, FGC en VGC per saldo bepaald, vóór uitzuivering van de rubriek “niet-verdeelde”.

Tabel 9
Normatieve trajecten voor de deelstaten (in % bbp) (a)

% bbp	Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid				
	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027
	2023	2024	2025		
Vlaamse Gemeenschap					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,32%	-0,26%	-0,22%	-0,16%	-0,09%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,32%	-0,26%	-0,21%	-0,15%	-0,09%
<i>ΔSB</i>	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
Franse Gemeenschap					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%
<i>ΔSB</i>	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Waalse Gewest					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,46%	-0,38%	-0,30%	-0,21%	-0,13%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,46%	-0,38%	-0,29%	-0,21%	-0,13%
<i>ΔSB</i>	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%
Brusselse Hoofdstedelijk Gewest					
Genormeerd vorderingensaldo	-0,15%	-0,12%	-0,10%	-0,07%	-0,04%
Genormeerd structureel saldo (SB)	-0,15%	-0,12%	-0,09%	-0,07%	-0,04%
<i>ΔSB</i>	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%

(a) SB: Structural Balance of structureel saldo.

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

1 BASISSCENARIO VAN HET FEDERAAL PLANBUREAU

In dit deel wordt het budgettaire basisscenario onderzocht, dat als referentie zal dienen voor de bepaling van het door de Afdeling aanbevolen normatieve begrotingstraject. Dat scenario berust op de macrobudgettaire vooruitzichten op middellange termijn van het Federaal Planbureau (FPB), die aan de federale regering werden overgemaakt met het oog op de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma, dat de federale regering bij de Europese autoriteiten tegen eind april 2022 zal moeten indienen. De belangrijkste macro-economische parameters van die vooruitzichten, alsmede die betreffende de overheidsfinanciën, worden uiteengezet in de mededeling van 24 februari 2022 betreffende de voorlopige versie van de “Economische vooruitzichten 2022-2027” van het FPB. De volgende elementen kunnen worden onthouden:

De voor 2021 weergegeven resultaten, die dienen als uitgangspunt voor de vooruitzichten 2022-2027, zijn nog voorlopige ramingen die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) kunnen worden herzien bij de publicatie in april 2022 van de eerste officiële resultaten inzake de overheidsrekeningen.

Zoals de vorige jaren werd de projectie opgesteld “bij ongewijzigd beleid”, dus door rekening te houden met de geldende wetgevende bepalingen en de beslissingen die gekend waren op 11 februari 2022, alsmede met de endogene dynamiek van de ontvangsten- en uitgavencategorieën die niet geleid worden door wettelijke bepalingen en, desgevallend, met de verlenging van de tendensen voor de zuiver discretionaire uitgaven.

De recente geopolitieke ontwikkelingen in Oekraïne die zich na het afsluiten van de projectie afspeelden, versterken de risico's op een hogere inflatie en een lagere economische groei. De crisis in Oekraïne veroorzaakt een negatieve aanbodschok met een scherpe stijging van de energieprijzen en verstoringen van de internationale handel, met name voor bepaalde grondstoffen en inputonderdelen. Bovendien heeft de onzekerheid een negatieve impact op het vertrouwen van de economische actoren. De onzekerheid omtrent de vooruitzichten is heel hoog. Zelfs als het basisscenario er één blijft met een positieve groei, valt een krimp van de economische activiteit in dit stadium niet volledig uit te sluiten. Naast de verslechtering van de macro-economische context kunnen mogelijke bijkomende discretionaire uitgaven bijdragen tot het verslechteren van de overheidsfinanciën.

Er dient opgemerkt te worden dat, op het vlak van de COVID-19-crisis, de risico's omtrent de economische groeivoorzichten momenteel evenwichtiger zijn, maar de onzekerheid blijft groot. Volgens de door het FPB weerhouden hypothese zal de golf van de Omikronvariant snel vervagen en zullen mogelijke toekomstige golven van de pandemie een beperkte economische impact hebben.

1.1 Macro-economische context en conjunctuurevolutie

In de projectie van het FPB die de basis vormt voor het Advies van de Afdeling, zet het economische herstel zich voort in 2022, met een reële economische groei van 3,0%, na de zware krimp met 5,7% in 2020 en de heropleving met 6,1% in 2021. De inhaalbeweging vlakt vervolgens af met een reële economische groei van 1,9% in 2023, en ze convergeert naar 1,3% in 2025.

De groeivertraging in 2022 ten opzichte van 2021 is toe te schrijven aan een langzamere groei van alle componenten van de vraag, met uitzondering van de voorraadverandering die een beperktere negatieve bijdrage (-0,3%) levert aan de groei. De economische groei wordt in 2022 volledig ondersteund door de binnenlandse vraag exclusief de voorraadverandering (3,8%). Zij wordt vooral gedreven door de particuliere consumptie. De groei van de investeringen en van de overheidsconsumptie kent een meer uitgesproken vertraging ten opzichte van 2021. De netto-uitvoer draagt negatief bij tot de groei (-0,5%). Over de projectieperiode 2023-2025 ligt de groei van de economische activiteit in lijn met de groei van de binnenlandse vraag. In 2023 blijft de groei van de overheidsconsumptie en de particuliere consumptie vertragen, terwijl de groei van de investeringen tijdelijk aantrekt. Tegen het einde van de periode laten alle componenten van de binnenlandse vraag exclusief de voorraadverandering een groeivertraging zien, behalve de overheidsconsumptie.

Tabel 10
Macro-economische context (in %)

		2021	2022	2023	2024	2025
Reële bbp-groei	(1)	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%
Potentiële bbp-groei	(2)	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%
Output gap	(3)	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
Δ	= Δ(3) = (1) - (2)	4,2%	1,5%	0,3%	0,0%	-0,1%
Cyclische component saldo (EC-methode)	= 0.61 * (3)	-1,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Nominale bbp-groei	(4)	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%
Bbp-deflator (%-groei)	(5)	4,3%	3,3%	1,3%	1,4%	1,3%

Bron: Berekeningen Hoge Raad van Financiën (HRF) op basis van het FPB (februari 2022): Economische Voorzichten 2022-2027.

De bbp-deflator bedraagt 3,3% in 2022, en neemt vervolgens af tot 1,3% en 1,4% voor de periode 2023-2025.

In het scenario van het FPB blijft de potentiële groei ³¹ op een niveau van 1,5% per jaar in de periode 2022-2024. In 2025 neemt de potentiële groei af tot 1,3%. De effectieve reële groei, die sinds 2021 hoger is dan de potentiële groei, vertraagt in de periode 2022-2025, en ligt in 2025 net onder de potentiële groei. De output gap – die in 2020 sterk negatief geworden is – wordt bijgevolg kleiner vanaf 2021, maar het tempo vertraagt over de periode 2021-2024, en de output gap blijft negatief. In 2025 treedt er een lichte verslechtering op van de output gap.

Kader 1: Vergelijking van de ramingen inzake output gap tussen het FPB en de Europese Commissie

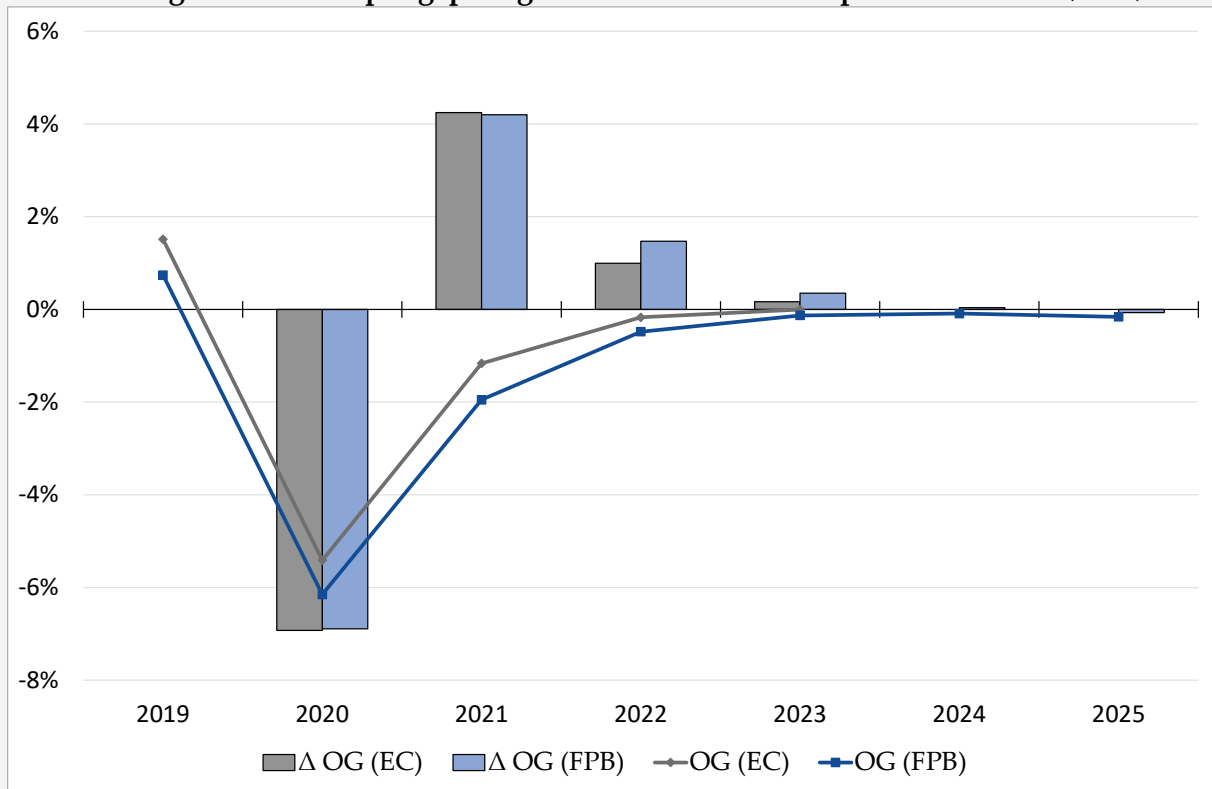
Bij het opstellen van zijn scenario inzake potentiële groei gebruikt het FPB dezelfde methodologie als de Europese Commissie (EC). Het past die evenwel toe op zijn eigen gegevensbanken, waaronder die betreffende de prospectieve gegevens afkomstig van zijn economische vooruitzichten, en eigen statistische concepten. Op die wijze zijn de vooruitzichten inzake potentiële groei coherent met de macro-economische projectie op middellange termijn.

Grafiek 1 geeft het verschil weer tussen de raming van de output gap (als niveau en als evolutie) van het FPB en van de meest recente raming van de European Commission binnen het kader van het Autumn Forecast 2021. Het niveau van de door het Federaal Planbureau geraamde output gap is lager dan de ramingen van de Europese Commissie.

³¹ In vergelijking met de projectie uit de “Economische Vooruitzichten 2021-2026” van het FPB van 24 juni 2021 werd de projectie van de potentiële bbp-groei in februari 2022 opwaarts herzien (tot 0,36 punten voor de potentiële groei in 2021 en 2022). In juni 2021 werd er reeds een kleinere opwaartse herziening doorgevoerd ten opzichte van de projectie uit de “Economische Vooruitzichten 2021-2026” van 26 februari 2021. Tegenover het effect van die herzieningen op de output gap staat het effect van de gelijktijdige opwaartse herzieningen van het reële bbp-niveau. De herziening van de potentiële groei vloeit voort uit een opwaartse herziening van de bijdragen van de productiefactoren (de potentiële arbeid en de kapitaalvoorraad) voor de periode 2020-2026, en ook uit de bijdrage van de trendmatige totale factorproductiviteit (TFP) voor 2020. Voor de factor arbeid worden de verschillen vooral verklaard door de opwaartse herziening van de groei van de beroepsbevolking (tussen 2020 en 2022) en door een sterkere bijdrage van de trendmatige activiteitsgraad.

Grafiek 1

Ramingen van de output gap volgens het FPB en de Europese Commissie (in %)



Bron: Eigen berekeningen op basis van het FPB en de EC (Autumn Forecast 2021).

Het verschil neemt echter af in 2022-2023 omdat de door het FPB geraamde output gap in absolute waarde zich sneller dicht in 2022 en 2023. Het verschil tussen de twee ramingen voor de output gap is toe te schrijven aan een hogere raming voor het potentiële bbp (in niveau) volgens het FPB in de beschouwde periode en aan een hoger voorzien reëel bbp (in niveau) volgens het FPB op het einde van die periode. De afname van het verschil tussen de ramingen van het FPB en de EC voor de output gap in 2022 en 2023 wordt verklaard door een meer aangehouden reële bbp-groei volgens het FPB en een afname van het verschil inzake potentiële bbp-raming.

Op 11 februari 2022 heeft de Europese Commissie de (Interim) Winter Forecast 2022 gepubliceerd. In tegenstelling tot de gedetailleerde publicaties "Autumn Forecast" en "Spring Forecast" is de "Winter Forecast" eerder beperkt. De Winter Forecast voorziet enkel in een update van de vooruitzichten inzake reële bbp-groei en inflatie. Ten opzichte van de Autumn Forecast 2021 werd de geraamde reële bbp-groei voor België in de Winter Forecast 2022 voor de jaren 2022 en 2023 opwaarts herzien, respectievelijk tot 2,7% en 2,2%. Hiermee is de Winter Forecast voor 2022 minder optimistisch dan de vooruitzichten van het FPB inzake reële bbp-groei, maar het verschil wordt ingehaald in 2023, waardoor de ramingen inzake niveau van het reële bbp uit de Winter Forecast voor 2023 in lijn liggen met de vooruitzichten van het FPB van februari 2022.

Tabel 11 toont de wijze waarop de verschillen in de evolutie van de output gap voortvloeien uit verschillen in de ramingen van de potentiële bbp-groei en de reële bbp-groei tussen de twee instellingen (p.m. $\Delta OG \approx y - y^*$).

Tabel 11
Ramingen van het potentiële en reële bbp volgens het FPB
en de Europese Commissie (in %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
FPB							
OG	0,7%	-6,2%	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
ΔOG		-6,9%	4,2%	1,5%	0,3%	0,0%	-0,1%
Potentieel bbp (% groei)	1,6%	1,3%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%
Reëel bbp (% groei)	2,1%	-5,7%	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%
EC							
OG	1,5%	-5,4%	-1,2%	-0,2%	0,0%		
ΔOG		-6,9%	4,2%	1,0%	0,2%		
Potentieel bbp (% groei)	1,5%	1,2%	1,4%	1,6%	1,8%		
Reëel bbp (% groei) Autumn Forecast	2,1%	-5,7%	6,0%	2,6%	1,9%		
p.m. Reëel bbp (% groei) Winter Forecast	2,1%	-5,7%	6,1%	2,7%	2,2%		

Bron: Eigen berekeningen op basis van FPB, EC (Autumn Forecast 2021, behalve laatste lijn: Winter Forecast 2022).

1.2 Globale evolutie van de overheidsfinanciën op het niveau van de Gezamenlijke Overheid

Op basis van de vooruitzichten van het FPB wordt hierna de evolutie in de periode 2021-2025 besproken, naar analogie met de werkwijze die gevolgd werd in vorige HRF-adviezen. Niettemin blijft het jaar 2021, doordat het nog sterk beïnvloed werd door de gevolgen van de COVID-19-crisis, atypisch. Bijgevolg wordt daarom in de tabellen niet enkel de evolutie in 2021-2025 weergegeven, maar wordt ook de verschillenanalyse voor 2022-2025 opgenomen in een extra kolom om op die manier de specifieke impact van de COVID-19-crisis op 2021 te isoleren.

Het in 2021 gerealiseerde vorderingensaldo betreft nog een raming in afwachting van de publicatie van de overheidsrekeningen door het INR in april 2022 ³². In het scenario van het FPB bedraagt het **nominale tekort** van de overheid 6,0% bbp in 2021. Dat is een verbetering met 3,1 procentpunt bbp ten opzichte van het tekort in 2020.

³² De begrotingsrealisaties van de Gezamenlijke Overheid voor de periode 2015-2020, zoals die gepubliceerd zijn door het INR in de Rekeningen van de Overheid van oktober 2021, zijn opgenomen in bijlage 4.1.

Het Federaal Planbureau voorziet dat het nominale tekort in 2022 afneemt tot 4,2% bbp. Daarna blijft het wat schommelen rond de 4,0% bbp. Het Federaal Planbureau verwacht dat het nominale vorderingensaldo over de periode 2021-2025 verbetert met 2,1 procentpunt bbp.

Die verbetering is deels te danken aan de verdere afname van het gewicht van de rentelasten in 2022 en 2023 tot 1,4% bbp. Hierna begint die evolutie om te buigen in 2024-2025. De gecumuleerde daling van de rentelasten bedraagt 0,2 procentpunt bbp tussen 2021 en 2025, en de daling doet zich bijna volledig voor in 2022. Ondanks de verbetering ten opzichte van 2021, overstijgt het in 2025 verwachte nominale vorderingstekort het tekort van 2019 (1,9% bbp) met 2 procentpunt bbp.

Tabel 12
Evolutie van het vorderingensaldo (in % bbp)

		2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Totale ontvangsten	(1)	49,4%	49,4%	49,6%	49,4%	49,3%	-0,1%	-0,1%
waarvan cyclische gedeelte	(2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
waarvan one shots	(3)	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%
<i>p.m. structurele component ontvangsten</i>	(4) = (1)-(2)-(3)	49,2%	49,3%	49,6%	49,4%	49,3%	0,1%	0,0%
Totale uitgaven	(5)	55,3%	53,6%	53,6%	53,6%	53,2%	-2,1%	-0,4%
waarvan cyclische gedeelte	(6)	1,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	-1,1%	-0,2%
waarvan one shots	(7)	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,1%
waarvan rentelasten	(8)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	-0,2%	0,0%
<i>p.m. structurele component uitgaven</i>	(9) = (5)-(6)-(7)	53,9%	53,3%	53,5%	53,6%	53,1%	-0,8%	-0,2%
Overeenstemmende saldi								
Nominaal vorderingensaldo	(10) = (1)-(5)	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	2,1%	0,3%
	$\Delta(10)$	3,1%	1,7%	0,2%	-0,1%	0,3%		
Nominaal primair saldo	(11) = (10)+(8)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%	1,9%	0,4%
	$\Delta(11)$	2,8%	1,5%	0,1%	-0,1%	0,3%		
Structureel vorderingensaldo	(12) = (4)-(9)	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	0,9%	0,1%
	$\Delta(12)$	0,7%	0,7%	0,0%	-0,1%	0,3%		
Structureel primair saldo	(13) = (12)+(8)	-3,0%	-2,5%	-2,6%	-2,7%	-2,4%	0,7%	0,2%
	$\Delta(13)$	0,3%	0,5%	-0,1%	-0,1%	0,4%		

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

Het **nominale primaire saldo** is verbeterd van -7,1% bbp in 2020 tot -4,4% bbp in 2021. Volgens het Federaal Planbureau evolueert het nominale primaire saldo naar een lager tekort van 2,8% bbp in 2022 en tot 2,5% bbp in 2025. De verbetering wordt onderbroken door een tijdelijke verslechtering in 2024. In 2023-2025 wordt de evolutie van het nominale saldo bijna volledig bepaald door de evolutie van het primaire saldo. Over de periode 2021-2025 verbetert het primaire saldo met 1,9 procentpunt bbp. Ten opzichte van het lichte primaire overschot in 2019 (0,1% bbp), vertoont het primaire saldo in 2025 aldus een verslechtering met 2,5 procentpunt bbp.

De cyclische component heeft een positieve weerslag op de evolutie van het nominale vorderingensaldo, gegeven de verwachting dat de negatieve output gap de komende jaren zou verbeteren, met uitzondering van het jaar 2025 waarin de output gap licht verslechtert. Over de periode 2021-2025 verbetert de cyclische component met 1,1 procentpunt bbp.

Er wordt verwacht dat de eenmalige en tijdelijke factoren (de zogenaamde “one shots” of “one offs”) een positieve impact van 0,1 procentpunt bbp hebben op het vorderingensaldo over de periode 2021-2025. Na de negatieve impact op het vorderingensaldo in 2021, hebben de eenmalige en tijdelijke factoren een zeer licht positieve impact in 2022, doordat de daling van de eenmalige en tijdelijke uitgaven groter is dan de daling van de eenmalige en tijdelijke ontvangsten. Over de rest van de periode is de impact nihil, zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenkant. Die evolutie is voornamelijk het gevolg van het wegvallen van de uitgaven ten laste van Entiteit II die het gevolg waren van de overstromingen in de zomer van 2021, en van het wegvallen van de extra inkomsten uit de vennootschapsbelasting in 2021-2022. De uitzonderlijke maatregelen in de strijd tegen de coronapandemie die slechts een tijdelijke impact hebben, worden door het Federaal Planbureau niet beschouwd als “one shots”, conform de Europese richtlijnen in het kader van de *General Escape Clause* (zie punt 2.1 van het HRF-advies van april 2020).

De verbetering van het structurele vorderingensaldo is over de periode 2021-2023 minder uitgesproken dan die van het nominale vorderingensaldo, gegeven de verbetering van de cyclische component en van de “one shots”. Daarna evolueert het nominale saldo nagenoeg in lijn met het **structurele saldo**. Het nominale saldo is iets lager wegens de negatieve output gap. De verwachte cumulatieve verbetering van het structurele saldo bedraagt 0,9 procentpunt bbp over de periode 2021-2025, tegenover 2,1 procentpunt bbp voor het nominale vorderingensaldo. De verbetering van het structurele saldo valt grotendeels toe te schrijven aan de daling van het structurele primaire tekort.

Gezien de daling van de rentelasten, wordt verwacht dat de verbetering van het **structurele primaire saldo**, ten belope van 0,7 procentpunt bbp over de periode 2021-2025, minder uitgesproken is. Deze verbetering is volledig toe te schrijven aan het verdwijnen van de tijdelijke begrotingsmaatregelen in verband met de COVID-19-crisis tegen 2024, waarvan de gecumuleerde impact op 2,8 procentpunt bbp geraamd wordt. Het structurele primaire saldo verslechtert tijdelijk in 2023 en 2024. Omwille van de verbetering van de cyclische component komt de verslechtering in 2023 niet tot uiting in de nominale saldi. In 2024-2025 wordt de evolutie van het nominale saldo bijna volledig bepaald door de evolutie van het structurele primaire saldo. De verbetering van het structurele primaire saldo over de periode 2021-2025 vloeit voort uit een afname van de structurele primaire uitgaven (-0,6 procentpunt bbp) en een lichte toename van de structurele ontvangsten (+0,1 procentpunt bbp). De verslechtering in 2023-2024 is toe te schrijven aan een tijdelijke verhoging van de structurele primaire uitgaven die slechts gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een stijging van de structurele ontvangsten.

Tabel 13
Evolutie van de ontvangstenratio (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Totale ontvangsten	49,4%	49,4%	49,6%	49,4%	49,3%	-0,06%	-0,11%
Fiscale en parafiscale ontvangsten	42,7%	42,7%	42,9%	42,9%	42,9%	0,22%	0,22%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB)	11,6%	11,8%	11,8%	12,0%	12,1%	0,51%	0,25%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,8%	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%	-0,31%	-0,08%
Directe belastingen op andere sectoren	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,00%	0,00%
Indirecte belastingen	13,2%	13,3%	13,4%	13,2%	13,1%	-0,09%	-0,19%
Werkelijke sociale premies	13,0%	13,0%	13,3%	13,2%	13,3%	0,24%	0,27%
Kapitaalbelastingen	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-0,13%	-0,04%
Niet-fiscale ontvangsten	6,7%	6,7%	6,6%	6,5%	6,4%	-0,28%	-0,33%

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

De ratio van de **totale ontvangsten** blijft stabiel over de periode 2021-2025. Hij neemt toe tot in 2023 en vermindert vervolgens tot in 2025. Het aandeel van de parafiscale ontvangsten stijgt tot in 2023 en stabiliseert daarna, terwijl het aandeel van de fiscale ontvangsten stabiel blijft over de hele projectieperiode. De ontvangstenstijging bij de directe belastingen op de gezinnen wordt gecompenseerd door de ontvangstendaling bij de directe belastingen op de vennootschappen, bij de indirecte belastingen en bij de kapitaalbelastingen. De ratio van de niet-fiscale ontvangsten neemt licht toe in 2022, en daalt daarna continu tot in 2025.

De lichte stijging van de ratio van de niet-fiscale ontvangsten in 2022 (+0,05 procentpunt bbb) is afkomstig van een stijging van de ontvangen kapitaaloverdrachten (+0,15 procentpunt bbb). Zij omvatten de ontvangen financiële steun in het kader van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF)³³, waarvan het grootste deel in 2022 wordt toegekend. Het aandeel van de in het kader van de RRF ontvangen financiële steun die toegekend is onder de vorm van inkomensoverdrachten, is beperkter (iets minder dan 10% van het totale bedrag dat aan België toegekend is, volgens de cijfers die meegenomen zijn in de projectie van het FPB) en volgt dezelfde evolutie. De geleidelijke daling van deze uitgekeerde bedragen tot 2026 draagt, samen met de overige categorieën, bij aan de afname van de niet-fiscale ontvangsten, uitgedrukt in verhouding tot het bbb.

De geraamde ratio van de directe belastingen op de gezinnen stijgt in de beschouwde periode met 0,5 procentpunt bbb. Evenzo vertonen de ontvangsten uit de werkelijke sociale bijdragen een stijgende trend. Zij stijgen met 0,2 procentpunt bbb over de projectieperiode. De verbreding van de belastbare basis wordt ondersteund door de groei van de werkgelegenheid en de pensioenen, en, met vertraging, door de inflatie. De inflatie stuwt bovendien de ontvangsten omhoog door de progressiviteit van de personenbelasting.

De ratio van de ontvangsten uit de directe belastingen op de vennootschappen vermindert van 3,8% bbb in 2021 tot 3,5% bbb in 2023. Dit is voornamelijk het gevolg van het weggevallen effect van de heropleving van de winsten in het begin van de periode, en van de resterende weerslag van de hervorming van de vennootschapsbelasting van 2018 die geboekt werd bij de uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen.

De inkomsten uit de indirecte belastingen stijgen tot 2023 en dalen daarna. De btw-ontvangsten profiteren tijdelijk van de opleving van de consumptie, die zorgt voor een normalisering van de spaarquote van de particulieren, van de toename van de overheidsinvesteringen en van de hogere inflatie. Ook de verhoging van de accijnzen op tabak in 2022, 2023 en 2024 duwt de indirecte belastingen omhoog.

³³ De verdeling van 70% van het beschikbare bedrag voor niet-terugbetaalbare financiële steun tussen de lidstaten in het kader van de RRF werd definitief vastgesteld op basis van de economische situatie vóór de COVID-19-crisis, waardoor er voor België 3,6 miljard euro gegarandeerd is (lopende prijzen). De verdeling van de resterende 30% wordt bepaald door de reële bbb-evolutie in 2020 en 2021. Die reële bbb-evolutie werd aanvankelijk geraamd op basis van de Autumn Forecast 2020 van de Europese Commissie, maar ze zal tegen juni 2022 definitief worden vastgesteld op basis van de werkelijke gegevens van Eurostat. Volgens de initiële indicatieve raming bedraagt de maximale financiële steun aan België 5,9 miljard euro (lopende prijzen) en deze zou alle uitgaven in het kader van de RRF moeten dekken (met uitzondering van de niet-terugvorderbare btw). Aangezien de realisaties relatief hoger lijken uit te komen dan de prognoses, is de aan België toegekende financiële steun neerwaarts herzien tot 4,6 miljard euro in de raming die meegenomen is in de "Economische Vooruitzichten 2022-2027" van het FPB van februari 2022.

Tabel 14
Evolutie van de uitgavenratio (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Totale uitgaven	55,3%	53,6%	53,6%	53,6%	53,2%	-2,1%	-0,4%
Primaire uitgaven	53,7%	52,2%	52,2%	52,2%	51,8%	-2,0%	-0,5%
Lopende uitgaven	49,6%	48,1%	48,1%	48,1%	48,0%	-1,7%	-0,1%
Beloning van werknemers	12,3%	12,3%	12,3%	12,2%	12,0%	-0,3%	-0,3%
Intermediair verbruik	4,2%	4,1%	4,0%	3,9%	3,9%	-0,3%	-0,2%
Sociale uitkeringen	26,2%	25,6%	25,9%	26,2%	26,3%	0,1%	0,7%
<i>In geld</i>	18,0%	17,5%	17,6%	17,9%	17,9%	-0,1%	0,4%
<i>In natura</i>	8,2%	8,2%	8,3%	8,3%	8,4%	0,2%	0,3%
Subsidies aan bedrijven	4,3%	3,8%	3,8%	3,8%	3,7%	-0,6%	-0,1%
Inkomstenoverdrachten	2,5%	2,2%	2,0%	2,0%	2,0%	-0,6%	-0,2%
Kapitaaluitgaven	4,1%	4,1%	4,2%	4,1%	3,8%	-0,3%	-0,3%
waaronder overheidsinvesteringen in vaste activa	2,9%	2,9%	3,1%	3,1%	2,9%	0,0%	0,0%
Rentelasten	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	-0,2%	0,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

De **primaire uitgavenratio** daalt met bijna 2 procentpunt bbp over de periode 2021-2025. De grootste daling doet zich voor in 2022. Samen met het lagere gewicht van de rentelasten draagt dat bij tot de afname van de ratio van de totale uitgaven. Na een stabilisatie in 2023 en 2024 zet de vermindering van de primaire uitgaven, uitgedrukt als een percentage van het bbp, zich voort in 2025.

In 2022 is de daling van de primaire uitgavenratio toe te schrijven aan de vermindering van de ratio van de lopende uitgaven met 1,5 procentpunt bbp, terwijl de daling in 2025 vooral te wijten is aan de afname van de ratio van de kapitaaluitgaven met 0,3 procentpunt bbp.

In 2022 doet de daling zich voor bij alle lopende uitgavenposten, behalve bij de beloning van werknemers. In de rest van de periode, met uitzondering van 2025, doet de stijging van de sociale uitkeringen – in geld en in natura -de daling van de overige lopende uitgavenposten bijna volledig teniet. De intrekking van de tijdelijke steunmaatregelen in verband met de COVID-19-crisis, draagt bij tot de daling van de inkomensoverdrachten aan de bedrijven. De ratio van de kapitaaluitgaven neemt in beperkte mate toe tot in 2023. Ze begint te dalen in 2024 en de daling wordt sterker in 2025. Meer specifiek dalen de kapitaaloverdrachten aan de gezinnen en de bedrijven, respectievelijk vanaf 2022 en 2023, en de overheidsinvesteringen vanaf 2025. Die evolutie wordt beïnvloed door het plan voor herstel en veerkracht van België, waarvan de uitgavenpiek in 2022 verwacht wordt (volgens de uitsplitsing door het FPB in zijn projectie), door de andere herstelplannen en door de uitgaven in 2021 en 2022 in verband met de overstromingen van de zomer van 2021.

Tabel 15
Evolutie van de sociale uitkeringen (in % bbp)

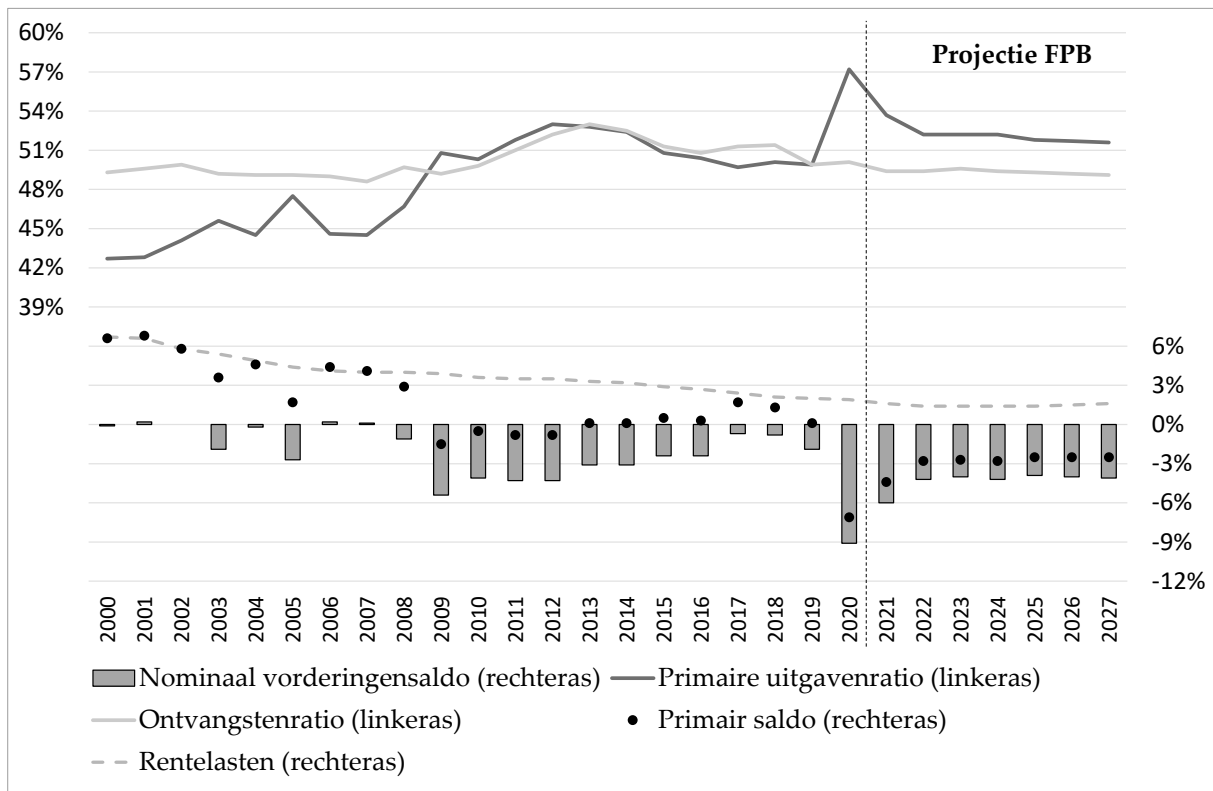
	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Totale sociale uitkeringen	26,2%	25,6%	25,9%	26,2%	26,3%	0,1%	0,7%
Pensioenen	10,6%	10,8%	11,1%	11,3%	11,3%	0,8%	0,5%
Gezondheidszorg	7,1%	7,0%	7,3%	7,3%	7,4%	0,3%	0,4%
Ziekte en invaliditeit	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	0,2%	0,1%
Werkloosheid, loopbaanonderbreking en SWT (brugpensioenen)	1,6%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	-0,6%	-0,2%
Gezinsbijslagen	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	-0,1%	-0,1%
Overige	3,4%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	-0,5%	-0,1%

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

De evolutie van de sociale uitkeringen wordt meer in detail weergegeven in Tabel 15. Op basis hiervan blijkt dat de netto toename in 2021-2025 het gevolg is van een stijging van de uitgaven voor pensioenen (+0,8 procentpunt bbp), voor gezondheidszorg (+0,3 procentpunt bbp) en, in mindere mate, voor ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (+0,2 procentpunt bbp). Die trend kan met name verklaard worden door de vergrijzing van de bevolking, het optrekken van de sociale minima, de verhoging van de kosten voor medicijnen en behandelingen, en door de ruimere erkenning van bepaalde arbeidsongeschiktheden. De stijging wordt getemperd door de daling van de werkloosheidsuitgaven en van de overige uitkeringen in natura en in geld, wegens de intrekking van de tijdelijke maatregelen in verband met de gezondheidscrisis en door de goede prestatie van de arbeidsmarkt.

Ter afsluiting plaatst Grafiek 2 hieronder de projectie van het FPB voor het vorderingensaldo en zijn verschillende componenten (ontvangstenratio en uitgavenratio: primaire uitgaven en rentelasten) binnen een middellang termijnperspectief. Vanaf 2020 tekent het primaire saldo een tekort op dat zou verbeteren tot 2,5% bbp in 2025. Daarna verslechtert het primaire saldo licht, omdat de daling van de ontvangstenratio hoger is dan de daling van de uitgavenratio. Samen met de lichte stijging van de rentelasten draagt de verslechtering van het primaire saldo bij tot een nieuwe toename van het nominale tekort tot 4,1% bbp in 2027.

Grafiek 2
Evolutie van het vorderingensaldo en zijn componenten (2000-2027) (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027 en INR (oktober 2021).

1.3 Evolutie van de schuldgraad

De schuldgraad van de overheid neemt gedurende de projectieperiode toe. Vertrekkend van 108,9% bbp in 2021 komt de schuldgraad uit op 110,6% bbp in 2025, wat een cumulatieve toename is van 1,7 procentpunt bbp over vier jaar. Na een daling met 2,6 procentpunt bbp in 2022 stijgt de schuldgraad met 1,1 procentpunt bbp in 2023. Daarna neemt de schuldgraad toe met ongeveer 1,5 procentpunt bbp per jaar over de rest van de periode.

Tabel 16
Evolutie van de schuldgraad

		2021	2022	2023	2024	2025	$\Delta 2021-2025$ (in p.p.)	$\Delta 2022-2025$ (in p.p.)
Schuldratio		108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	1,7%	4,3%
Δ schuldratio	$\Delta = (1)+(2)$	-3,9%	-2,6%	1,1%	1,6%	1,5%		
waarvan endogene evolutie	$(1) = (1a) - (1b)$	-4,9%	-2,4%	0,8%	1,1%	1,1%	0,6%	3,0%
Vereist primair saldo voor stabilisatie	$(1a) = (5) * \text{schuldratio } (t-1)$	-9,3%	-5,2%	-1,9%	-1,6%	-1,3%		
Effectief primair saldo	(1b)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%		
waarvan exogene evolutie	(2)	1,0%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	1,1%	1,3%
Detail vereist primair saldo								
Nominale bbp-groei ('n')	(3)	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%		
Impliciete rentevoet ('i')	(4)	1,6%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%		
'Gecorrigeerd' verschil [(i-n)/(1+n)]	$(5) = [(4)-(3)]/[1+(3)]$	-8,2%	-4,8%	-1,8%	-1,5%	-1,2%		

Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

De evolutie van de schuldgraad wordt grotendeels verklaard door de endogene schuldevolutie. Over de periode 2021-2025 dragen de endogene factoren voor 0,6 procentpunt bbp bij tot de verhoging van de schuldgraad. De toename wordt beperkt door het feit dat het effectieve primaire saldo in het begin van de projectieperiode (2021-2022) hoger is dan het primaire saldo dat vereist is om de schuldgraad te stabiliseren. De rente-groeydynamiek is gunstig voor de evolutie van de schuldgraad: de impliciete rentevoet op de schuld blijft lager dan de nominale groeivoet van het bbp in de periode 2021-2025. Deze dynamiek van de schuld zelf verzacht het effect van de verwachte primaire tekorten.

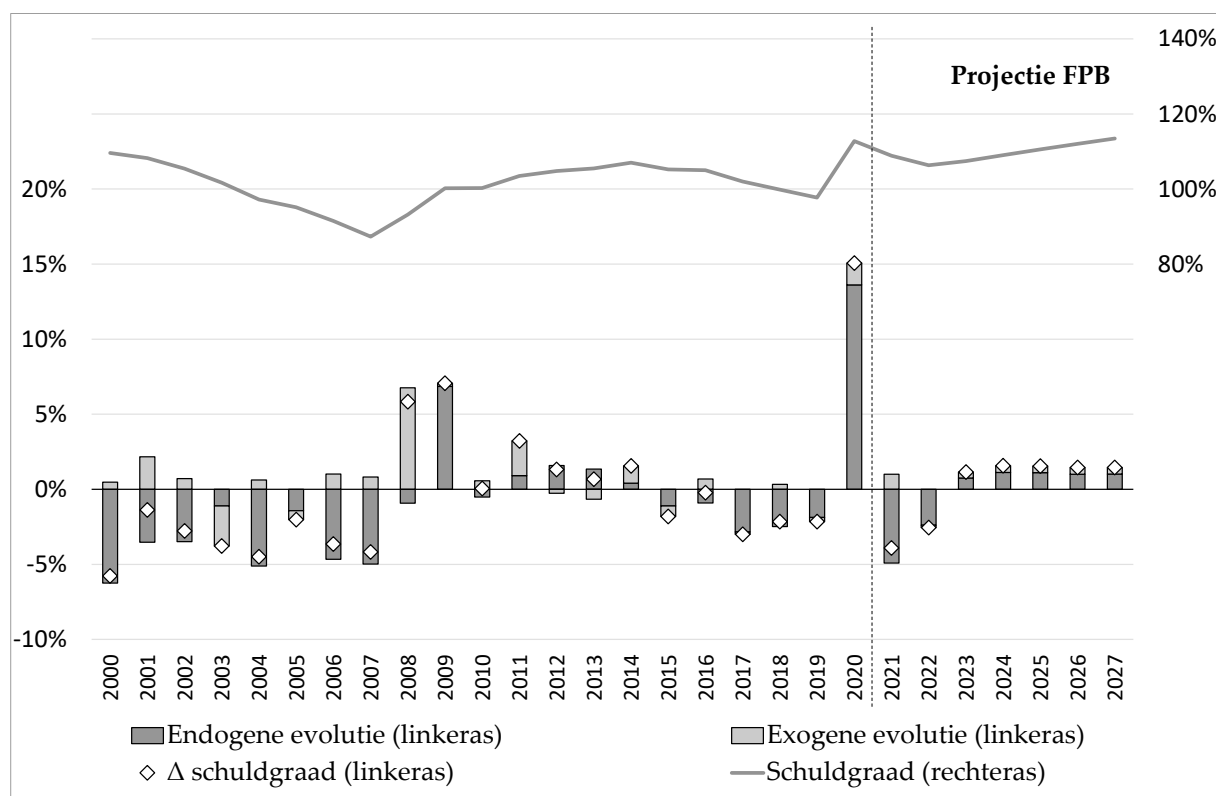
De exogene factoren hebben een relatief beperkte jaarlijkse impact op de toename van de schuld³⁴. Gedurende de projectieperiode hebben de exogene factoren een schuldverlagend effect van 0,2 procentpunt bbp in 2022. Hierna volgt elk jaar een schuldverhogend effect van 0,4 procentpunt bbp. De totale weerslag van de exogene factoren op de schuldgraad bedraagt aldus 1,1% bbp gedurende de periode 2021-2025.

Die exogene factoren betreffen in hoofdzaak de toename van de toegekende leningen en participaties over de volledige projectieperiode. Het opwaartse effect hiervan wordt getemperd door andere factoren, onder meer door de terugbetaling sinds 2020 van de bilateraal aan de Griekse staat toegekende leningen in het kader van de *Greek Loan Facility*. In 2021 en 2022 is het effect van enerzijds zowel het verschil tussen de interesten op kasbasis en op transactiebasis (verschil tussen vervallen en gelopen interesten) als de uitgiftepremies, en anderzijds van de verandering van de niet-consolideerbare activa, tegengesteld aan elkaar. De vermindering van de niet-consolideerbare activa in 2022 berust op de hypothese dat een deel van de schuld van 2022 gefinancierd wordt door liquide financiële activa die in 2021 verworven werden.

³⁴ De exogene factoren (stock-flow aanpassingen) zijn de factoren die een weerslag hebben op de bruto schuldgraad maar niet op het vorderingensaldo.

Grafiek 3 geeft hieronder de projectie van het FPB weer voor de schuldgraad bij ongewijzigd beleid en de hoogte van de endogene en exogene evolutie van de schuldgraad binnen een middellange termijnperspectief. Na een negatieve bijdrage in 2022 zien we dat de jaarlijkse bijdrage van de endogene en exogene factoren positief en behoorlijk stabiel is, respectievelijk dicht bij 1,0 en 0,4 procentpunt bbp per jaar.

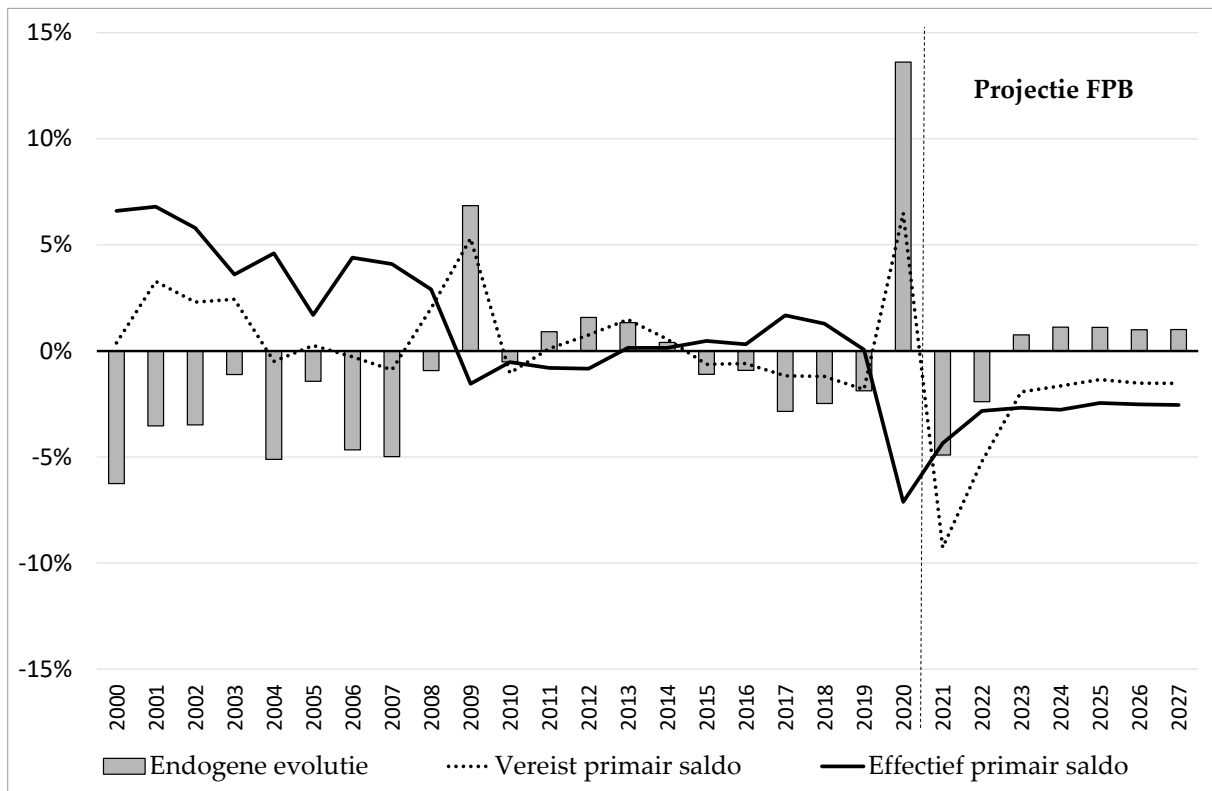
Grafiek 3
Evolutie van de schuldgraad en uitsplitsing (2000-2027)



Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022); Economische Vooruitzichten 2022-2027 en INR (oktober 2021).

Grafiek 4 geeft de evolutie van de endogene factoren weer en de uitsplitsing in vereist en effectief primair saldo. In 2020 zorgden de uitgesproken verslechtering van het effectieve primaire saldo en de sterke toename van het vereiste primaire saldo voor een ommekeer van de gunstige relatie die sinds 2015 bestond tussen die twee indicatoren. Over de periode 2021-2025 neemt het vereiste primaire saldo dat eerst nog zeer negatief was, toe tot het hoger ligt dan het effectieve primaire saldo, dat een minder uitgesproken stijgend verloop kent.

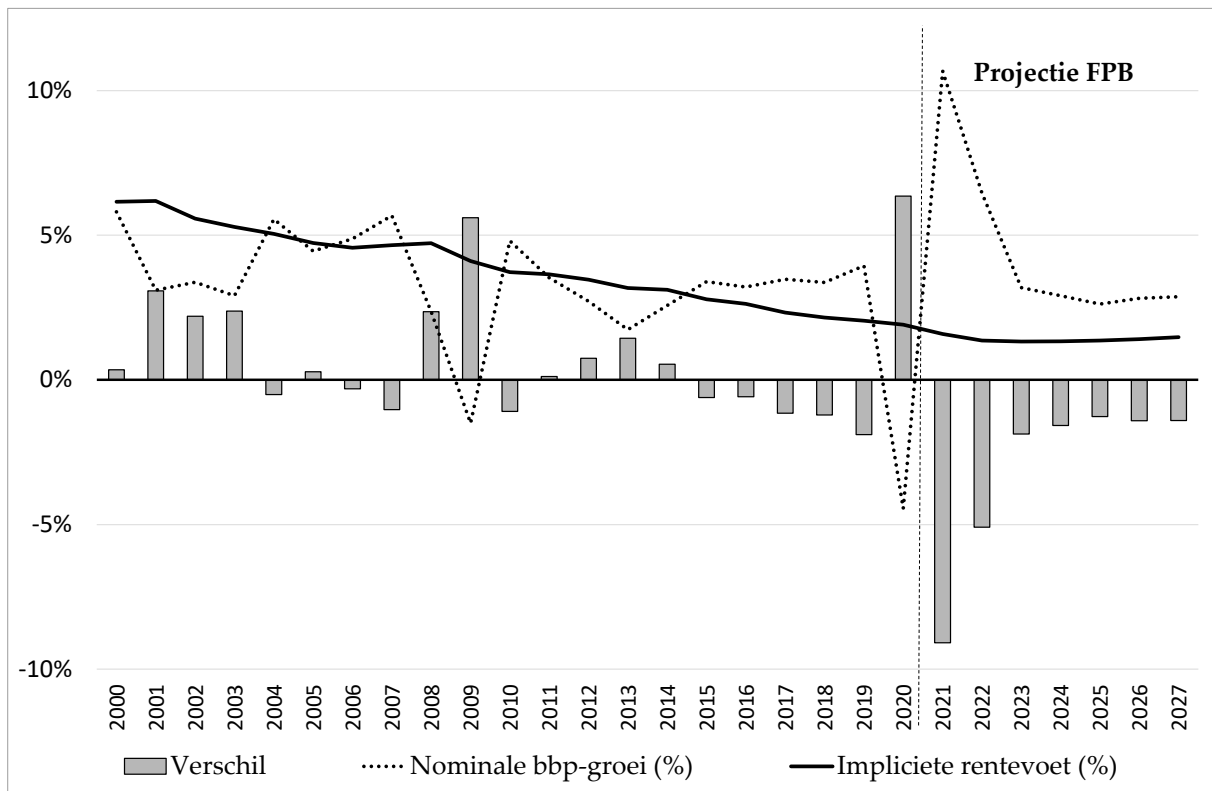
Grafiek 4
Schuldgraad: endogene evolutie en uitsplitsing (2000-2027) (in % bbp)



Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027 en INR (oktober 2021).

Grafiek 5 geeft de evolutie van de nominale bbp-groei en de impliciete rentevoet weer. Dat zijn twee factoren die het vereiste primaire saldo bepalen. De impliciete rentevoet vertoont reeds meer dan twee decennia een dalende trend. Van een niveau van 6,2% in 2000 is de impliciete rentevoet afgenomen met 4,2 procentpunt naar een niveau van 1,9% in 2020. De dalende trend zet zich verder tot ze uitbodemt op 1,3% in 2023. Vanaf 2024 begint de impliciete rente te stijgen tot 1,5% in 2027. Met uitzondering van 2020 is sinds 2015 de nominale bbp-groei hoger dan de impliciete rentevoet, hetgeen resulteert in een schuldverminderend effect. Tijdens de projectieperiode verkleint dit gunstige verschil tot in 2025. Vervolgens wordt een lichte stijging van dat verschil verwacht dankzij de toename van de bbp-deflator die de vertraging van de reële groei en de stijging van de impliciete rentevoet compenseert.

Grafiek 5
Evolutie van de nominale bbp-groei en impliciete rentevoet (2000-2027) (in %)



Bron: Berekeningen HRF op basis van het FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027 en INR (oktober 2021).

1.4 Vorderingensaldi van de verschillende Entiteiten en de Gemeenschappen en Gewesten uit het basisscenario van het FPB

In de “Economische Vooruitzichten 2022-2027” van het Federaal Planbureau van februari 2022 werd ook een projectie van het vorderingensaldo van de subsectoren van de overheid opgenomen, uitgesplitst tussen Entiteit I en Entiteit II, en tussen de deelgebieden. In Tabel 17 worden de resultaten van deze projectie weergegeven. In de saldi van de Federale Overheid en de Gemeenschappen en Gewesten is de aanrekening van de gewestelijke personenbelasting (PB) ESR ³⁵-conform, dus op basis van de inkohieringen (en niet volgens de voorschottenbenadering).

³⁵ Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen.

De vorderingensaldi, uitgedrukt als percentage van het bbp, van alle deelsectoren van de overheid verbeteren over de periode 2021-2025, met uitzondering van de Sociale Zekerheid. De evolutie van het vorderingensaldo van de Sociale Zekerheid compenseert vanaf 2024 het effect dat de daling van het tekort van de Federale Overheid heeft op het saldo van Entiteit I. Het vorderingensaldo van de Lokale Overheden vertoont een zekere stabiliteit. De stijging van het tekort in 2023, en nog meer in 2024, is te wijten aan de expansiefase van de investeringscyclus in de aanloop naar de lokale verkiezingen.

Tabel 17
Evolutie van de vorderingensaldi van de Entiteiten I en II (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	$\Delta 2021-2025$ (in p.p.)	$\Delta 2022-2025$ (in p.p.)
Entiteit I	-4,0%	-3,0%	-2,9%	-3,1%	-3,1%	0,8%	-0,1%
Federale Overheid	-4,1%	-2,8%	-2,8%	-2,7%	-2,6%	1,5%	0,2%
Sociale Zekerheid	0,1%	-0,2%	0,0%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,3%
Entiteit II	-2,0%	-1,2%	-1,2%	-1,1%	-0,8%	1,2%	0,5%
Gemeenschappen en Gewesten	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Lokale Overheden	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Gezamenlijke Overheid	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	2,1%	0,3%

Bron: FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

Door het ontbreken van een uitsplitsing van het vorderingensaldo van de Gemeenschappen en Gewesten voor de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door het Federaal Planbureau aangeleverde gegevens, waarop de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën zich baseert, is het voor de Afdeling onmogelijk om, voor wat de vier voormelde entiteiten betreft, een advies te geven over de verdeling van de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen over de verschillende overheidsgeledingen, zoals uitdrukkelijk voorzien in artikel 2, §4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013³⁶. Die vier entiteiten zijn gegroepeerd onder de rubriek “Andere deelgebieden” in Tabel 18.

³⁶

https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

In 2022 tekenen zowel de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een verbetering op van hun vorderingensaldo. De tekorten blijven echter hoger dan vóór de COVID-19-crisis. Na 2022 zouden de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet langer een vermindering van hun tekort laten optekenen. Dat zou echter wel nog het geval zijn voor de Vlaamse Gemeenschap, die goed op weg is om opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken, en voor het Waals Gewest, waar het tekort niettemin aanzienlijk blijft.

Tabel 18
Ramingen van de vorderingensaldi van de Gemeenschappen en Gewesten uit het Basisscenario van het FPB (in % bbp)

	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2021-2025 (in p.p.)	Δ 2022-2025 (in p.p.)
Gemeenschappen en gewesten	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	1,2%	0,5%
Vlaamse Gemeenschap	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,5%	0,2%
Franse Gemeenschap	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,1%
Waals Gewest	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	0,5%	0,3%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,0%
Andere deelgebieden	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Bron: FPB (februari 2022): Economische Vooruitzichten 2022-2027.

2 HET EUROPEES BEGROTINGSKADER EN DE EUROPESE RICHTSNOEREN VOOR HET OPSTELLEN VAN DE STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S

2.1 Het Europees begrotingskader

Onder het Europees budgettair kader wordt hier verstaan de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), meer bepaald het preventieve luik en het correctieve luik, die beide door de Europese Commissie op het niveau van de Gezamenlijke Overheid worden afgetoetst.

Het **preventieve luik** van het SGP is sinds 2014 ³⁷ van toepassing op België en de kern van dit luik wordt gevormd door de **begrotingsdoelstelling op middellange termijn** (*medium term objective* of MTO). Zolang de middellange termijndoelstelling nog niet bereikt is, dient er een aanpassingstraject gevolgd te worden dat in de richting gaat van die middellange termijndoelstelling. De aanpassing wordt geëvalueerd aan de hand van twee indicatoren: het verloop van het structureel begrotingssaldo, enerzijds, en dat van de reële overheidsuitgaven (*expenditure benchmark*) anderzijds. Bij het niet respecteren van dit traject bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een procedure bij significante afwijking opstart. Een afwijking wordt als “significant” beschouwd als de afwijking ten minste 0,50% bbp op jaarbasis (t-1) of gemiddeld 0,25% over de twee jaren (t-1, t-2) samengenomen bedraagt.

Het feit dat een Lidstaat onder de toepassing van het preventieve luik valt, sluit echter niet uit dat de naleving van het **correctieve luik** van het SGP ook wordt afgetoetst. De criteria van het correctieve luik zijn het **tekortcriterium** en het **schuld criterium**. Aangezien de Belgische schuldgraad (bruto geconsolideerde schuld uitgedrukt in procenten van het bbp) hoger is dan de drempelwaarde van 60% van het bbp, wordt nagegaan of de schuldverminderingbenchmark werd gerespecteerd. In geval van niet-naleving van dit criterium bestaat de mogelijkheid dat de Raad van de Europese Unie een *Excessive Deficit Procedure* (EDP) opent.

Samengevat wordt elke Lidstaat van de Europese Unie jaarlijks door de Europese instellingen geëvalueerd op basis van de volgende vier criteria:

- *specifiek bepaald per Lidstaat:*

³⁷ Sinds in juni 2014 de procedure bij buitensporige tekorten (*Excessive Deficit Procedure* of EDP) werd afgesloten.

- de middellange termijn doelstelling (MTO) en indien deze nog niet bereikt is het volgen van een aanpassingstraject daarnaartoe;
 - het aanpassingstraject wordt geëvalueerd op basis van het verloop van het structureel begrotingssaldo en van de reële overheidsuitgaven (de uitgavennorm);
- *geldig voor alle Lidstaten:*
- de tekortnorm: het nominaal vorderingensaldo mag de kritische drempel van 3% bbp niet overschrijden tenzij het tekort aanzienlijk en voortdurend afgenomen is en een niveau bereikt dat de referentiewaarde benadert of tenzij de overschrijding slechts uitzonderlijk en tijdelijk is en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt;
 - de schuldnorm: de schuldgraad mag niet groter zijn dan 60% bbp of dient in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen.

2.2 Europese richtsnoeren voor het opstellen van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's

Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling³⁸ gepubliceerd waarin zij de lidstaten algemene aanwijzingen geeft bij het begrotingsbeleid voor 2023. In deze richtsnoeren van maart 2022 staan de hoofdbeginselen waarop de lidstaten zich moeten baseren voor het opstellen van hun Stabiliteits- en Convergentieprogramma's (SCP's), die ze in april 2022 bij de Commissie moeten indienen.

Vorig jaar, op 3 maart 2021³⁹, heeft de Commissie soortgelijke richtsnoeren gepubliceerd. Ze hebben bijgedragen tot het overleg in de Raad van de Europese Unie (EU) en met andere belanghebbenden over het passende budgettaire antwoord op de coronacrisis en de aanpassing ervan aan de veranderende situatie.

³⁸ Europese Commissie, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

³⁹ Europese Commissie, COM(2021) 105 final, *Mededeling van de Commissie aan de Raad: Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid*, 3.3.2021.

Net als vorig jaar zijn de **richtsnoeren voornamelijk kwalitatief van aard**. De huidige richtsnoeren zijn voorlopig en zullen verder in detail worden uitgewerkt en eventueel aangepast in het voorjaarspakket van het Europees Semester (in mei 2022) dat voor elke lidstaat een aanbeveling voor het begrotingsbeleid zal omvatten. De verder uitgewerkte richtsnoeren zullen de mondiale economische situatie, de specifieke situatie van elke lidstaat en de discussie over het Europees beleidskader blijven weerspiegelen.

In haar mededeling schetst de Commissie de macro-economische context (zie deel 2.2.1). De algemene ontsnappingsclausule (*general escape clause*, GEC) zal in 2022 van toepassing blijven, maar op basis van de winterprognose 2022 wordt verwacht dat de GEC voor het begrotingsjaar 2023 gedeactiveerd wordt. Dit zal evenwel tegen de achtergrond van de grote onzekerheid opnieuw geëvalueerd worden op basis van de lentevooruitzichten van de EC. Daarnaast geeft de Commissie aan dat in het voorjaar van 2022 geen nieuwe procedures bij buitensporige tekorten zullen worden opgestart (zie deel 2.2.2). De mededeling geeft vijf hoofdbeginselen weer waarop de Commissie zich zal baseren bij de beoordeling van de SCP's (zie deel 2.2.3). Tot slot wordt een stand van zaken weergegeven van de herziening van het Europese kader voor economisch en begrotingstoezicht (zie deel 2.2.4).

2.2.1 Macro-economische context en vooruitzichten in de EU

De uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft in **2020** een ongeziene mondiale gezondheids crisis veroorzaakt en een ernstige economische neergang. In **2021** kende de economie in de EU een sterk herstel en de werkloosheidsgraad bereikte een historisch laag niveau, maar de snelheid van de economische heropleving vertraagde tegen het einde van het jaar. In het derde kwartaal van 2021 was het bbp van de EU als geheel terug op zijn niveau van vóór de coronacrisis. Op basis van de winterprognose 2022 verwacht de Europese Commissie dat de economische activiteit tegen het einde van **2022** in alle lidstaten het niveau van vóór de pandemie zal overschreden hebben.

De **winterprognose 2022** (Winter Forecast) van de Europese Commissie, die gepubliceerd werd op 10 februari 2022, voorziet nog dat de forse economische groei in de EU zich zal verderzetten, maar aan een gematigder tempo in 2022 en 2023 (zie bijlage 4.3). Deze winterprognose 2022 hield echter nog geen rekening met de invasie in Oekraïne en de daaruit voortvloeiende geopolitieke spanningen. De groeivoorzichten zullen hierdoor negatief beïnvloed worden en de risico's bij de winterprognose zijn sterker neerwaarts gericht. De inflatie kan hoger worden dan voorspeld als gevolg van de prijsdruk door knelpunten in de toelevering, een sterkere doorrekening door de producenten van de hogere energieprijzen in de consumptieprijzen en meer uitgesproken tweede-ronde-effecten. Anderzijds kunnen de investeringen die gesteund worden door de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) en door de fondsen uit het Meerjarig Financieel Kader een sterkere impuls geven aan de economie.

2.2.2 Toepassing van de algemene ontsnappingsclausule en gevolgen voor de procedure bij buitensporige tekorten (EDP)

In maart 2020 hebben de Commissie⁴⁰ en de Raad van de EU⁴¹ de zogenoemde "algemene ontsnappingsclausule" (*general escape clause*, GEC) geactiveerd. Deze algemene ontsnappingsclausule⁴², die deel uitmaakt van de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact dat in 2011 door het Sixpack werd doorgevoerd op basis van de lessen getrokken uit de financiële crisis van 2008-2009, werd nog nooit eerder toegepast.

Door de activering van de algemene ontsnappingsclausule kunnen alle lidstaten van de EU snel, krachtadig en op gecoördineerde wijze reageren op de snel evoluerende COVID-19-crisis. De algemene ontsnappingsclausule laat de lidstaten toe om **tijdelijk af te wijken van de normale begrotingsvereisten in een situatie van ernstige economische neergang in het eurogebied of de EU, mits dit de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn niet in het gedrang brengt. De algemene ontsnappingsclausule schort de procedures van het Stabiliteits- en Groeipact echter niet op.** De Europese Commissie blijft met andere woorden doorgaan met de jaarlijkse cyclus van het begrotingstoezicht.

⁴⁰ Europese Commissie, COM(2020) 123 final, *Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact*, 20.3.2020.

⁴¹ Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën ingestemd met de beoordeling van de Commissie.

⁴² De algemene ontsnappingsclausule is neergelegd in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97, en in artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97.

Een overzicht van de beslissingsprocedure inzake de activering, respectievelijk de verlenging, van de algemene ontsnappingsclausule is weergegeven in Kader 2.

In haar mededeling van 2 maart 2022 bevestigt de Commissie dat de **algemene ontsnappingsclausule in 2022 van toepassing zal blijven**. Op basis van de winterprognose 2022 van de Commissie (zie deel 2.2.1 en bijlage 4.2) **verwacht men dat de algemene ontsnappingsclausule vanaf het begrotingsjaar 2023 gedeactiveerd zal worden**. Dat wordt opnieuw geëvalueerd op basis van de voorjaarsprognose 2022 (Spring Forecast) van de Commissie, gezien de huidige onzekerheid.

In haar mededeling van 2 maart 2022 stelt de **Commissie** bovendien dat ze **niet zal voorstellen om nieuwe procedures bij buitensporige tekorten te openen in het voorjaar van 2022**. De buitengewone macro-economische en budgettaire gevolgen die de coronapandemie nog steeds heeft, en de huidige geopolitieke situatie, zorgen samen voor een uitzonderlijke onzekerheid, ook bij het uitstippelen van een gedetailleerd begrotingstraject. Daarom oordeelt de Commissie dat er in het voorjaar van 2022 nog geen beslissing genomen moet worden om lidstaten onder de procedure bij buitensporige tekorten (*excessive deficit procedure*, EDP) te plaatsen. **De Commissie evalueert in het najaar van 2022 opnieuw of het relevant is om nieuwe EDP-procedures op te starten**. In afwachting van deze evaluatie in het najaar van 2022, **blijft de Commissie evenwel de ontwikkelingen inzake schuld en tekort opvolgen**.

De Commissie wijst hierbij nog op het volgende:

- Lidstaten die voorzien om in 2023 en daarna de tekortdrempel van 3% bbp te overschrijden:
Die lidstaten moeten hun geplande maatregelen toelichten om het tekort terug onder de referentiewaarde van 3% bbp te brengen, zodat ze mee in rekening kunnen worden gebracht bij de evaluatie van de relevante factoren ⁴³.
- Lidstaten met een schuldgraad boven de drempel van 60% bbp:
De Commissie zal bij de evaluatie van de relevante factoren rekening houden met het feit dat het respecteren van de schuldverminderingbenchmark een te veeleisende en “front-loaded” begrotingsinspanning zou vergen, en dat dit de groei in gevaar zou brengen. Onder de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden is de Commissie daarom van oordeel dat de **naleving van de schuldverminderingbenchmark niet strikt geëist** zal worden.

⁴³ In principe kan een EDP op basis van een overschrijding van de tekortnorm enkel worden vermeden als het buitensporige tekort tijdelijk en uitzonderlijk is, en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt.

Kader 2: Overzicht van de beslissingsprocedure inzake de activering, respectievelijk de verlenging, van de algemene ontsnappingsclausule (GEC)

- 20.03.2020: Mededeling van de Europese Commissie (EC) ⁴⁴ gericht aan de Raad van de Europese Unie: de EC oordeelt dat de voorwaarden voor de activatie van de GEC voldaan zijn, gelet op de ernstige economische neergang die wordt veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19.
- 23.03.2020: Goedkeuring van deze beoordeling door de Raad van de Europese Unie.
- 20.05.2020: De Commissie heeft verslagen ⁴⁵ aangenomen op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voor alle lidstaten, uitgezonderd Roemenië dat al in een procedure bij buitensporige tekorten zat. De Commissie kwam toen evenwel tot de conclusie dat op dat moment geen besluit diende te worden genomen om lidstaten al dan niet onder de procedure bij buitensporige tekorten te plaatsen.
- 17.09.2020: In de publicatie van de Strategie voor een duurzame groei 2021 ⁴⁶ kondigt de EC aan dat de GEC geactiveerd blijft in 2021.
- 03.03.2021: Mededeling van de EC ⁴⁷ dat het besluit om de GEC te deactiveren of te blijven handhaven; moet worden vastgesteld op basis van een algemene evaluatie van de economische toestand op grond van kwantitatieve criteria. Meer concreet stelt de EC voor om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren vanaf het jaar nadat de economische activiteit terug het precrisisniveau (eind 2019) bereikt in de EU of het eurogebied. Hierbij gaf de EC aan dat op basis van de toen beschikbare informatie de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zou moeten blijven en pas vanaf het begrotingsjaar 2023 zou moeten worden gedeactiveerd.

⁴⁴ Europese Commissie, COM(2020) 123 final, *Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact*, 20.3.2020.

⁴⁵ Voor België was dit Verslag van de Commissie: COM(2020) 534 final, *België – Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*, 20.5.2020.

⁴⁶ Europese Commissie, COM(2020) 575 final, *Communication on Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17.9.2020.

⁴⁷ Europese Commissie, COM(2021) 105 final, *Mededeling van de Commissie aan de Raad: Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid*, 3.3.2021.

02.06.2021: Als onderdeel van het voorjaarspakket van het Europees Semester, oordeelt de EC ⁴⁸ op basis van de lenteprognose 2021 (Spring Forecast) dat de voorwaarden voldaan zijn om de toepassing van de GEC in 2022 verder te zetten en de clause naar alle waarschijnlijkheid vanaf het begrotingsjaar 2023 te deactiveren.

24.11.2021: In de publicatie van de Strategie voor een duurzame groei 2022 ⁴⁹ wordt bevestigd dat de GEC naar verwachting vanaf het begrotingsjaar 2023 zal gedeactiveerd worden.

02.03.2022: Mededeling van de EC ⁵⁰ waarin herhaald wordt dat de GEC waarschijnlijk vanaf het begrotingsjaar 2023 zal gedeactiveerd worden. Dit zal echter, gezien de huidige context met een grote onzekerheid, opnieuw geëvalueerd worden op basis van de lentevooruitzichten van de EC.

2.2.3 Algemene richtsnoeren voor het begrotingsbeleid

De **begrotingsaanbevelingen voor 2023** worden in kwalitatieve termen **geformuleerd**, met een kwantitatieve onderbouwing. Gezien de specifieke economische omstandigheden en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden bij het ramen van de output gap en de structurele saldi, zal de Commissie in de lente van 2022, net als in 2021, bij de begrotingsaanbevelingen de nadruk leggen op het **beperken van de groei van de lopende uitgaven en de samenstelling van de overheidsfinanciën**. De evaluatie van de Commissie van de begrotingsrealisaties ten opzichte van de aanbevelingen zal hierop gebaseerd zijn. Voor de landen van de eurozone zullen de begrotingen van 2023 geëvalueerd worden bij de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen (*draft budgetary plans*) door de Commissie in de herfst.

In de algemene richtsnoeren van de mededeling van 2 maart 2022 stelt de Commissie **vijf hoofdbeginselen** voor waarop de lidstaten zich dienen te baseren voor het opstellen van hun Stabiliteits- en Convergentieprogramma's. De EC zal deze beginselen gebruiken bij de beoordeling van de SCP's van de lidstaten en bij het formuleren van de begrotingsaanbevelingen voor 2023.

⁴⁸ Europese Commissie, COM(2021) 500 final, *Communication from the Commission: Overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy*, 2.6.2021.

⁴⁹ Europese Commissie, COM(2021) 740 final, *Communication on Annual Sustainable Growth Strategy 2022*, 24.11.2021.

⁵⁰ Europese Commissie, COM(2022) 85 final, *Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023*, 2.3.2022.

1) Zorg voor beleidscoördinatie en een consistente beleidsmix.

Coördinatie van het begrotingsbeleid, zowel op landniveau als rekening houdend met de eurozone en de EU, blijft cruciaal om soepel over te gaan naar een nieuw en duurzaam groeipad en de budgettaire houdbaarheid te waarborgen.

De EC is van mening dat, op basis van de winterprognose 2022, een **overgang van een globale ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een neutrale koers in 2023 aangewezen is voor de eurozone**, waarbij men evenwel klaarstaat om te reageren op de veranderende economische situatie. Bij het bepalen van de passende begrotingskoers wordt gezocht naar een goed evenwicht tussen houdbaarheidsoverwegingen en stabiliseringsoverwegingen. De timing en het pad naar begrotingsnormalisatie moet ook rekening houden met het monetair beleid en met de begrotingsstimulans die de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (zie deel 3.4.1.2.1) biedt.

2) Verzeker de houdbaarheid van de schuld door een geleidelijke en kwaliteitsvolle begrotingsaanpassing en economische groei.

De ratio's van de overheidsschuld zijn in het algemeen hoog en zijn gestegen als gevolg van de pandemie. De divergentie tussen de lidstaten inzake schuldgraad blijft echter groot. Voor 2023 wordt verwacht dat de schuldgraad in zes lidstaten ⁵¹, waaronder België, nog boven de 100% bbp zal liggen, terwijl ongeveer de helft van de lidstaten een schuld onder de 60% bbp zal optekenen (zie Grafiek 7 in bijlage 4.4).

Een meerjarige begrotingsaanpassing in combinatie met investeringen en hervormingen om het groeipotentieel te ondersteunen, is nodig om de schulddynamiek om te buigen. Het is belangrijk te zorgen voor houdbare overheidsfinanciën door middel van een geleidelijke vermindering van de hoge overheidsschuld. Een succesvolle schuldverminderingstrategie focust op begrotingsconsolidatie, de kwaliteit en samenstelling van de overheidsfinanciën en op het bevorderen van de groei.

⁵¹ De zes lidstaten zijn Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, België en Frankrijk.

Op basis van de winterprognose 2022 is de Commissie van mening dat het **raadzaam is om vanaf 2023 een geleidelijke begrotingsaanpassing te starten om de hoge overheidsschuld terug te dringen, terwijl een te abrupte consolidatie negatieve gevolgen kan hebben voor de groei en daarmee voor de houdbaarheid van de schuld.**

3) Stimuleer investeringen en bevorder een duurzame groei.

Het moet voor alle lidstaten een **prioriteit** zijn om een **hogere duurzame groei** te bereiken en om de uitdagingen van **de groene en de digitale transitie** aan te gaan. De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Fund*, RRF), die het sleutelinstrument vormt van NextGenerationEU (zie deel 3.4.1), zal, samen met de Cohesiefondsen uit het Meerjarig Financieel Kader van de EU, de overheidsinvesteringen en hervormingen ondersteunen in de komende jaren.

Volgens de Commissie moeten alle lidstaten **investeringen in het algemeen beschermen** en, indien gerechtvaardigd, nationaal gefinancierde investeringen uitbreiden, in het bijzonder voor de groene en de digitale transitie. Dat moet tot uiting komen in de begrotingsplannen op middellange termijn. Er moet worden ingezet op een hoge kwaliteit van de investeringen, in overeenstemming met de investeringen die uit de RRF worden gefinancierd. **De begrotingsaanpassing in de lidstaten met een hoge overheidsschuld mag niet wegen op de investeringen, maar moet eerder geleverd worden door de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken.**

4) Stimuleer een begrotingsbeleid dat consistent is met een begrotingsaanpassing op middellange termijn, rekening houdend met de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.

De begrotingsaanpassing in lidstaten met een hoge schuldratio moet geleidelijk zijn, niet tot een te restrictief begrotingsbeleid leiden en worden ondersteund door investeringen en hervormingen die het groeipotentieel stimuleren, waardoor geloofwaardige neerwaartse schuldtrajecten kunnen worden gerealiseerd. De SCP's moeten onderbouwd worden met concrete verwijzingen naar de geplande investeringen en hervormingen. Voor de periode na 2023 moeten de SCP's focussen op het nastreven van begrotingsconsolidatie op een geleidelijke, houdbare en groeivriendelijke manier.

Bij de aanpassing van het begrotingsbeleid moet rekening worden gehouden met de effecten van de RRF-steun op de economische activiteit. **In de SCP's moet een tabel worden opgenomen die de impact weergeeft van de RRF op de projecties.**

De consolidatie mag ook niet onnodig worden uitgesteld. Het uitstellen van de begrotingsinspanningen naar latere jaren vergroot de uitvoeringsrisico's en leidt er vaak toe dat de budgettaire doelstellingen op middellange termijn uit de SCP's niet gehaald worden. Een beleid waarbij de begrotingsinspanningen uitgesteld worden, gaat ook vaak samen met regeringen die budgettaire meevallers of een hoger dan verwachte groei gebruiken voor hogere lopende uitgaven of belastingverlagingen, eerder dan voor een versnelde schuldafbouw.

5) Differentieer de nationale begrotingsstrategieën en houd rekening met de eurozone.

De begrotingsaanbevelingen moeten nog steeds worden gedifferentieerd tussen de lidstaten op basis van het houdbaarheidsrisico van hun overheidsfinanciën op lange termijn, en ze moeten rekening houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De nationale begrotingsaanpassing moet, waar nodig, geleverd worden op een manier die de samenstelling van de uitgaven verbetert en de investeringen beschermt.

Voor de lidstaten met een hoge schuldgraad, zoals België, is het noodzakelijk om in 2023 te beginnen met een geleidelijke consolidatie om de schulden te stabiliseren en daarna te verminderen, exclusief de bijdragen uit de RRF en andere EU-subsidies. Daartoe dienen de nationaal gefinancierde lopende uitgaven trager te stijgen dan de potentiële groei op middellange termijn (zoals gemeten door de uitgavenbenchmark). De lidstaten met een hoge schuldgraad moeten de investeringen voor de groene en digitale transitie blijven stimuleren, en de begrotingsaanpassing leveren via de nationaal gefinancierde lopende uitgaven. Deze strategie moet ondersteund worden door een tijdige implementatie van de nationale plannen voor herstel en veerkracht. **Budgettaire meevallers, waaronder hogere ontvangsten door een hoger dan verwachte groei, moeten ingezet worden om de schuld af te bouwen.**

Lidstaten met een lage en gemiddelde schuldgraad moeten de investeringen voor de groene en de digitale transitie versterken, met als doel een neutraal begrotingsbeleid te bereiken.

In haar mededeling van 2 maart 2022 benadrukt de Commissie tot slot dat een sterke coördinatie van het economisch en budgettair beleid nodig is en dat het begrotingsbeleid moet worden aangepast aan snel veranderende omstandigheden. De richtsnoeren zullen dan ook waar nodig aan de economische ontwikkelingen worden aangepast.

2.2.4 Stand van zaken met betrekking tot de hervorming van het Europees kader voor economisch en begrotingstoezicht

De Commissie heeft het **publieke debat over de herziening van het Europese kader voor economisch en begrotingstoezicht opnieuw opgestart in oktober 2021**. Het debat loopt nog en bouwt voort op de beoordeling van het Europees kader voor economisch toezicht dat de Commissie op 5 februari 2020⁵² heeft voorgesteld, en op de lessen die uit de coronacrisis zijn getrokken.

Op 5 februari 2020 had de Commissie een beoordeling van het Europees kader voor economisch toezicht voorgesteld. In deze beoordeling kaartte de Commissie reeds een aantal problemen met het begrotingskader en de uitvoering ervan aan:

- Hoge overheidsschulden:
Hoewel in het algemeen de tekort- en schuld niveaus waren verminderd, kenden sommige lidstaten al voor de coronacrisis een zeer hoge overheidsschuld.
- Procyclisch begrotingsbeleid:
De begrotingskoers op lidstaatniveau was veelal procyclisch, zowel in goede als in slechte jaren, respectievelijk door in sommige perioden niet voldoende buffers op te bouwen, en in andere niet voldoende gebruik te maken van de budgettaire ruimte.
- Samenstelling van de overheidsfinanciën:
De samenstelling van de overheidsfinanciën was niet groei- en investeringsvriendelijker geworden.

⁵² Zie “*Economic governance review*”, COM(2020) 55 final, Europese Commissie, 5.2.2020.

- Beperkt vermogen om te reageren op economische schokken:
In het geval van grote economische schokken werd het vermogen om de begrotingskoers voor de eurozone te sturen, belemmerd door een gebrek aan prudent beleid in goede dagen. Dit vermogen blijft beperkt zolang het uitsluitend op de coördinatie van het nationale begrotingsbeleid berust en een centrale stabilisatiecapaciteit ontbreekt.
- Complexiteit:
Het kader is in toenemende mate complex geworden.

Verschillende belanghebbende partijen werden uitgenodigd om bij te dragen tot het publieke debat. De Commissie zal de ontvangen bijdragen analyseren en ze samenvatten in een verslag⁵³. De lopende discussie biedt de lidstaten de kans om te reflecteren over de belangrijkste doelstellingen van het Europees kader, het functioneren ervan en de nieuwe uitdagingen voor de toekomst.

Op basis van het publieke debat en de besprekingen met de lidstaten zal de Commissie richtsnoeren verstrekken voor mogelijke wijzigingen in het kader voor economische *governance*, met als **doel een brede consensus te bereiken over de te volgen koers voor 2023**. In de komende maanden van 2022 worden verdere discussies gepland met belanghebbende instellingen zoals de European Fiscal Board en met academici en experts. De afsluitende discussies staan momenteel gepland in juli 2022 in de Ecofin-Raad en in de Eurogroup voor de lidstaten van de eurozone.

Volgens de Commissie komen **momenteel** (d.d. 2 maart 2022) uit het lopende debat de **volgende punten** naar voor, waar verder op gewerkt kan worden om tot een consensus te komen over het **toekomstige begrotingskader van de EU**:

- Het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld en het bevorderen van duurzame groei door middel van investeringen en hervormingen zijn essentieel voor het welslagen van het begrotingskader van de EU.
- Meer aandacht voor de middellange termijn in het begrotingstoezicht van de EU lijkt een veelbelovende aanpak te zijn.
- Er moet verder worden besproken welke inzichten kunnen worden ontleend aan het ontwerp, de *governance* en de werking van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.

⁵³ Dit samenvattend verslag werd gepubliceerd op 28 maart 2022: Europese Commissie, SWD(2022) 104 final, *Commission Staff Working Document: Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses - Final Report*, 28.3.2022.

- Vereenvoudiging, meer nationale verantwoordelijkheid (*ownership*) en betere handhaving zijn belangrijke doelstellingen.

3 AANBEVELINGEN EN NORMATIEVE TRAJECTEN

3.1 Een advies in een context van grote onzekerheid en sterke volatiliteit

Onderhavig advies is het derde op rij dat uitgebracht wordt tegen een achtergrond van grote economische onzekerheid zowel op internationaal als op nationaal vlak als gevolg van gebeurtenissen met verstrekkende gevolgen op wereldvlak. Zowel de coronapandemie als de stijgende energieprijzen en recentelijk de inval van Rusland in Oekraïne veroorzaken diepe schokgolven waaraan ook ons land niet ontsnapt. Naast de ingrijpende economische, financiële, sociale en maatschappelijke gevolgen verandert de toestand bijna dagelijks wat de inschatting van de economische en budgettaire impact sterk bemoeilijkt.

Het advies van de Afdeling gaat niettemin zoals voorzien uit van de voorlopige⁵⁴ Economische Vooruitzichten 2022–2027 die door het Federaal Planbureau (FPB) op 24 februari 2022 werden gepubliceerd. Die vooruitzichten sluiten aan op de Economische begroting voor 2021–2022 die op 17 februari werd gepubliceerd en vormen een bijdrage tot de voorbereiding van het nieuwe Stabiliteitsprogramma en het nieuwe Nationaal Hervormingsprogramma. De lentevooruitzichten zijn opgesteld bij ongewijzigd beleid en houden enkel rekening met de maatregelen waarvan de modaliteiten met voldoende precisie gekend waren op 11 februari 2022. Bijgevolg werd geen rekening gehouden met de op 15 februari aangekondigde arbeidsdeal, met maatregelen om de gevolgen van de hogere energieprijzen te temperen, en evenmin met de economische en budgettaire gevolgen van de uitbraak van de oorlog in Oekraïne op 24 februari.

⁵⁴ De vooruitzichten vertrekken van de voorlopige realisaties voor 2021. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen zal in april 2022 een eerste raming publiceren van de overheidsrekeningen voor 2021. De gedetailleerde overheidsrekeningen voor 2021 zullen in oktober 2022 gepubliceerd worden.

De aanbevelingen van de Afdeling zijn dus gebaseerd op een scenario van geleidelijke normalisering van de economische groei vanaf 2022–2023 (reële bbp-groei van 3,0% resp. 1,9%), na een omvangrijke krimp van de economie in 2020 (-5,7%) het jaar van de uitbraak van de coronapandemie, en een sterkere herneming van de economische activiteit in 2021 (+6,1%), beiden echter minder uitgesproken dan verwacht een jaar geleden wat op zijn beurt heeft geleid tot een minder nefaste impact op de overheidsfinanciën dan verwacht. De gunstige effecten van het krachtige economische herstel en de geleidelijke vermindering van de kosten van de gezondheidscrisis en de ondersteunende coronamaatregelen op de overheidsfinanciën worden weerspiegeld in een lager dan aanvankelijk verwacht vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid zowel in 2020-2021 als daarna. De structurele verbetering is het gevolg van de afbouw van de tijdelijke en gerichte coronagerelateerde meeruitgaven die ingevolge de activering van de algemene ontsnappingsclausule in 2020–2022 binnen het structurele concept vielen. Ook de schuldratio valt lager uit dan initieel vooropgesteld onder impuls van de krachtige nominale bbp-groei (noemereffect).

Tabel 19
Verschillen in de prognoses 2/2022 ten opzichte van 2/2021:
een grondig gewijzigd macro-economisch kader (a)

Economische vooruitzichten FPB <i>in % bbp (tenzij anders vermeld)</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
verschil (02/2022 t.o.v. 02/2021)							
reële bbp-groei	0,6%	2,0%	-0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
potentiële bbp-groei	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%
output gap	-0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,1%
nominale bbp-groei	1,1%	5,5%	1,4%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	0,0%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	0,6%	3,3%	1,8%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
<u>Gezamenlijke Overheid:</u>							
structureel saldo	0,9%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,2%
vorderingensaldo	0,7%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
schuldratio	-2,1%	-7,1%	-9,4%	-9,6%	-9,8%	-10,0%	-10,6%

(a) Een beknopt overzicht van de vooruitzichten op basis waarvan het verschil werd afgeleid, is opgenomen in bijlage 4.2.

Bron: Economische Vooruitzichten van 2021-2026 en 2022-2027, van het FPB (gepubliceerd op 26.02.2021 resp. 24.02.2022).

Na het FPB bracht het Monitoringcomité op 17 maart 2022 haar rapport uit met een actualisatie van de overheidsfinanciën in 2022 en een meerjarenraming 2023–2027. Het rapport is gebaseerd op voormelde economische begroting en februarivoorzichten van het FPB en houdt nog geen rekening met de directe budgettaire impact (o.a. vluchtelingen, noodhulp, inzet van defensie) en de indirecte budgettaire impact (via een aanpassing van de macro-economische aggregaten waarop de raming van ontvangsten en uitgaven zijn gebaseerd) van de inval van Rusland in Oekraïne. De verschillen met de geraamde evolutie van de overheidsfinanciën door het FPB zijn dan ook te wijten aan de weerhouden beleidsmaatregelen⁵⁵ en sommige afwijkende benaderingen⁵⁶.

De meest recente prognoses werden opgesteld door de Nationale Bank van België. De NBB publiceerde op 25 maart 2022 een update van de macro-economische vooruitzichten rekening houdende met de oorlog in Oekraïne. Die update is momenteel de eerste en enige raming die de gevolgen van deze oorlog voor België probeert in kaart te brengen. Het is een tussentijdse en beknopte herziening van de najaarsprognoses (van december 2021) maar de instelling waarschuwt dat de resultaten met grote onzekerheid zijn omgeven omdat het een momentopname is van de toestand medio maart 2022. Op basis daarvan verwacht de NBB momenteel dat de oorlog geen zware economische recessie of stagflatie zal veroorzaken. De actualiseringsoefening wijst dus niet op een worst-case scenario voor de internationale omgeving en de energie- en grondstoffenmarkten, maar de NBB waarschuwt dat de toestand sterk kan veranderen in functie van de verdere ontwikkelingen op militair vlak en de mogelijke aanpassingen van de economische en financiële sancties. Het is daarbij zeker niet uitgesloten dat het conflict verder escaleert, met mogelijks een volledige stopzetting van de energie-invoer door de Europese Unie vanuit Rusland, wat zou leiden tot zwaardere verstoringen van de productieprocessen en een grotere macro-economische kost. Anderzijds zou een snelle politieke oplossing voor het militaire conflict de vooruitzichten daarentegen rooskleuriger kunnen maken.

⁵⁵ Het Monitoringcomité heeft onder meer rekening gehouden met de brutokost van het Energieakkoord dat de federale Regering op 14 maart heeft afgesloten (1.329,4 miljoen EUR). Deze kost werd als onverdeelde maatregel meegenomen in het vorderingensaldo van Entiteit I. Deze impact kon gelet op de beslissingsdatum niet door het FPB weerhouden worden.

⁵⁶ Het Monitoringcomité heeft in tegenstelling tot het FPB en onderhavig advies rekening gehouden met de voorschottenbenadering inzake de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting en niet met de zuivere ESR-benadering die gestoeld is op de inkohieringen. Dit verschil in benadering beïnvloedt de vorderingensaldi van de Entiteit I en Entiteit II (en de drie gewesten) in tegengestelde zin maar is neutraal voor de Gezamenlijke Overheid.

Tabel 20
Voorzichtige raming van de impact van de oorlog in Oekraïne (a)

Vooruitzichten NBB 3/2022 & 12/2021 <i>in % bbp</i>	2020	2021	2022	2023	2024
NBB (update 25.03.2022, met impact oorlog Oekraïne)					
reële bbp-groei	-5,7%	6,1%	2,4%	1,5%	1,9%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	1,3%	4,4%	5,3%	1,7%	0,6%
Gezamenlijke Overheid:					
primair saldo	-7,1%	-4,0%	-3,0%	-2,7%	-3,1%
vorderingensaldo	-9,1%	-5,6%	-4,4%	-4,1%	-4,5%
schuldratio	112,8%	107,7%	105,3%	106,9%	109,5%
NBB (najaarsprognose 1/12/2021)					
reële bbp-groei	-5,7%	6,1%	2,6%	2,4%	1,6%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	1,3%	4,3%	3,6%	0,6%	0,3%
Gezamenlijke Overheid:					
primair saldo	-7,1%	-4,6%	-2,8%	-2,7%	-3,0%
vorderingensaldo	-9,1%	-6,3%	-4,2%	-4,0%	-4,2%
schuldratio	112,8%	108,9%	107,4%	108,9%	111,9%
verschil = ten dele (a) impact oorlog Oekraïne					
reële bbp-groei	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,9%	0,3%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	0,0%	0,1%	1,7%	1,1%	0,3%
Gezamenlijke Overheid:					
primair saldo	0,0%	0,6%	-0,2%	0,0%	-0,1%
vorderingensaldo	0,0%	0,7%	-0,2%	-0,1%	-0,3%
schuldratio	0,0%	-1,2%	-2,1%	-2,0%	-2,4%

(a) Het verschil tussen beide prognoses is niet enkel een gevolg van de impact van de oorlog in Oekraïne, maar ook van andere factoren: herziening cijfers 2021 en het introduceren van een aantal maatregelen die er in de najaarsprognoses nog niet inzaten.

Bron: Oorlog in Oekraïne: update van de macro-economische vooruitzichten voor de Belgische economie, NBB, 25 maart 2022.

3.2 Kwalitatieve aanbevelingen

De opdrachten van de Afdeling omvatten onder meer het uitbrengen van adviezen en rapporten over de financieringsbehoeften van de verschillende overheidsgeledingen (zie art. 49, §6, BFW) en het formuleren van begrotingsdoelstellingen in nominale en structurele termen voor elk van die overheden (art. 5, Samenwerkingsakkoord van 13.12.2013 ⁵⁷).

De wijze waarop de aanbevolen doelstellingen dienen gerealiseerd te worden, behoort tot de prerogatieven van de uitvoerende en wetgevende machten.

De Afdeling wenst niettemin binnen de grenzen van haar bevoegdheidspakket, een aantal algemene kwalitatieve aanbevelingen te formuleren die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede komen en een duurzame economische groei ondersteunen.

In het advies van april 2021 werd reeds een lans gebroken voor onder meer zogenaamde “*growth enhancing expenditure*” of groeibevorderende uitgaven, zoals kwalitatief hoogstaande investeringen die de netto activapositie van de overheden versterken. Voor een deel zijn dergelijke groeibevorderende uitgaven gekoppeld aan een noodzakelijke verhoging van de tewerkstellingsgraad, de armoedebestrijding en een verbetering van de sociale cohesie.

Hiervoor zal in zekere mate een “*expenditure shift*” of heroriëntering van de uitgaven vereist zijn. De aanzet hiertoe kan gegeven worden door “*spending reviews*” of een grondige doorlichting van de uitgaven. Dergelijke reviews dienen aandacht te hebben voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsbeslissingen en uitgaven en kunnen zodoende een bijdrage leveren tot het verminderen van de uitgavenratio en de schuldgraad en de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

⁵⁷ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

Om de noodzakelijke begrotingsconsolidatie te realiseren is het aanbevolen een transparant reglementair begrotingskader op punt te stellen met een centrale rol voor een meerjarige uitgavennorm die op alle overheidsgeledingen van toepassing is. De Afdeling verwelkomt in dit verband de constructieve samenwerking die tot op heden vanwege alle betrokken overheden werd geleverd aan het TSI 2021 (Technical Support Instrument) van de Europese Commissie, meer bepaald het project “Expenditure benchmark” waarvoor de Afdeling de ondersteuning heeft gevraagd en gekregen van de Europese Commissie om in samenwerking met de OESO een “*expenditure benchmark*” of uitgavenregel uit te bouwen die toepasbaar is op alle overheidsgeledingen met het oog op het bereiken van een solide, transparant en efficiënt begrotingskader.

De Afdeling acht het bovendien noodzakelijk dat op *elk* overheidsniveau meer aandacht wordt besteed aan de houdbaarheid van de schuld. Daartoe dienen voor elk overheidsniveau relevante indicatoren uitgebouwd te worden. De Afdeling heeft hiertoe een eerste aanzet gegeven door bijvoorbeeld in de normatieve trajecten voor de deelstaten de ratio rentelasten/totale uitgaven bij ongewijzigd beleid te vermelden naast de algemeen gekende maar op deelstaatniveau minder relevante “schuldbaad” die de schuld in procenten van het bbp weergeeft. De concepten die in de houdbaarheidsindicatoren kunnen verwerkt worden dienen echter verfijnd te worden en de Afdeling ambieert om deze materie in samenwerking met de deelstaten verder uit te werken en te monitoren en hier in de volgende adviezen meer aandacht aan te besteden.

Naast een sterk, transparant en efficiënt begrotingskader met een voornamelijk rol voor een uitgavenregel pleit de Afdeling tevens voor een meerjarige, structurele en geëngageerde begrotingsvisie die de grenzen van de legislaturen overschrijdt. Met het oog op een effectieve begrotingscoördinatie – die essentieel is voor de noodzakelijke gezondmaking van de overheidsfinanciën in een federaal georganiseerde staatsstructuur met een doorgedreven autonomie voor de deelstaten die bevoegd zijn voor een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven - wordt aanbevolen dat alle overheidsgeledingen meerjarige begrotingen opstellen in structurele termen die in tegenstelling tot de meerjarige projecties in het verleden niet zuiver indicatief en vrijblijvend zijn.

Teneinde een efficiënte begrotingscoördinatie te bekomen, wenst de Afdeling nogmaals aan te dringen op de volledige uitvoering van het Samenwerkingsakkoord dat op 13 december 2013⁵⁸ tussen de Federale Overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten werd ondertekend na de goedkeuring ervan door hun respectievelijke Parlementen, alsook van het Koninklijk Besluit van 23 mei 2018⁵⁹ betreffende de Hoge Raad van Financiën en meer bepaald de hervorming van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid en haar Secretariaat. Het Samenwerkingsakkoord en het koninklijke besluit werden genomen in uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie dat op 1 januari 2014 in werking is getreden. De implementering is noodzakelijk en dringend opdat de Afdeling de haar toegewezen opdrachten inzake monitoring van de nationale begrotingsregels, activering van het correctiemechanisme en toepassing van het “*comply or explain*” principe als onafhankelijk nationaal instituut (*Independant Fiscal Institution* of IFI), zoals voorzien in voormelde bepalingen, zou kunnen uitvoeren en op die wijze de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid en de neergelegde begrotingstrajecten op te krikken en de noodzakelijke interfederale begrotingscoördinatie te realiseren teneinde de houdbaarheid van de publieke financiën mede te ondersteunen.

De Afdeling herinnert ten slotte ook aan de vijf hoofdbeginselen die de Europese Commissie op 2 maart 2022 heeft meegedeeld en waarop de Lidstaten zich dienen te baseren voor het opstellen van hun Stabiliteits- en Convergentieprogramma's (zie deel 2.2.3):

1. Zorg voor beleidscoördinatie en een consistente beleidsmix.
2. Verzeker de houdbaarheid van de schuld door een geleidelijke en kwaliteitsvolle begrotingsaanpassing en economische groei.
3. Stimuleer investeringen en bevorder een duurzame groei.
4. Stimuleer een begrotingsbeleid dat consistent is met een begrotingsaanpassing op middellange termijn, rekening houdend met de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht.
5. Differentieer de nationale begrotingsstrategieën en houd rekening met de eurozone.

⁵⁸ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/samenwerkingsakkoord_13_december_2013.pdf

⁵⁹ Zie: https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2018_05_31.pdf

3.3 Kwantitatieve aanbevelingen: normatieve begrotingstrajecten in structurele termen

Het recente verleden leert ons dat de economische en budgettaire effecten bijzonder moeilijk kunnen ingeschat worden wanneer we geconfronteerd worden met fenomenen en crisissen die we zelden of nooit hebben meegemaakt. Niet enkel het gebrek aan voldoende ervaring en kennis over de aard van de problemen zelf, maar ook de respons van maatschappelijke, economische en financiële actoren, de onzekerheid over het vinden van mogelijke uitwegen en de efficiëntie van de voorgestelde oplossingen en besliste ondersteunende maatregelen maken dat vooruitkijken – wat zelfs in normale omstandigheden moeilijk is – een niet evidente opdracht is.

Vandaag stellen we vast dat de coronacrisis onze economie minder hard heeft getroffen dan aanvankelijk verwacht, wat grotendeels te danken is aan de ongeziene wetenschappelijke deskundigheid waarmee efficiënte vaccins werden ontwikkeld, de succesvolle ontplooiing van de vaccinatiecampagne en de tijdige, gerichte en omvangrijke beleidsmaatregelen die vanuit alle overheidsniveaus en de Europese Unie werden ondernomen om de nefaste effecten van de pandemie op onder meer het economisch weefsel en het inkomen van particulieren en bedrijven enigszins te verlichten.

Het economische herstel dat zich tot voor kort krachtig aankondigde, wordt echter met de dag onzekerder ingevolge het geopolitieke conflict in Oekraïne en de mogelijke uitdeining daarvan naar andere landen alsmede de enorme uitdagingen die er voor de Europese Unie uit deze oorlog voortvloeien, onder meer op het vlak van de energiebevoorrading en de aanlevering van grondstoffen, maar ook bijvoorbeeld ingevolge de volatiliteit op de financiële markten en de stijging van het rentepeil.

Om al die redenen is de Afdeling meer dan ooit voorstander van een structureel begrotingskader waaruit conjuncturele schommelingen, tijdelijke economische schokken en éénmalige effecten worden gefilterd. Een dergelijke benadering laat immers toe om in slechtere tijden de budgettaire marges in te zetten die in betere tijden werden opgebouwd. Deze aanbeveling is niet nieuw en werd in de opeenvolgende adviezen en rapporten van de Afdeling herhaald.

Aangezien de recentste vooruitzichten aangeven dat de economische groei de komende jaren – ondanks de oorlog in Oekraïne – toch positief zou blijven, adviseert de Afdeling om zonder verder uitstel werk te maken van een verbetering van het structureel saldo op alle overheidsniveaus.

Een normatief begrotingstraject van jaarlijkse structurele verbeteringen is in de Belgische context van een nominaal vorderingensaldo dat ruimschoots de tekortnorm van 3% bbp overschrijdt en een schuldgraad van meer dan 100% bbp die bij ongewijzigd beleid blijft stijgen in plaats van in voldoende mate te evolueren naar een niveau dat de overheidsfinanciën minder kwetsbaar maakt voor renteschommelingen, een minimale en dringende vereiste.

Daarom heeft de Afdeling de in onderhavig advies aanbevolen begrotingstrajecten uitgewerkt, zoals in het verleden, op basis van een strikte toepassing van het bestaand Europees begrotingskader dat ongeacht de al dan niet deactivering van de algemene ontsnappingsclausule na 2022 onverminderd van toepassing blijft. Mocht dit budgettair kader in de toekomst door de Europese Commissie worden herzien dan zal de Afdeling haar aanbevelingen hierop afstemmen, rekening houdend met de institutionele context en de feitelijke toestand van de overheidsfinanciën in ons land.

Zoals in punt 2.2.4 toegelicht, zal de Commissie op basis van het publieke debat en de besprekingen met de Lidstaten binnen afzienbare tijd de richtsnoeren verstrekken voor mogelijke wijzigingen in het kader van de economische “governance”, met als doel een brede consensus te bereiken over de te volgen koers voor 2023 en de volgende jaren. In de komende maanden van 2022 worden verdere discussies gepland met belanghebbende instellingen zoals de European Fiscal Board en met academici en experts.

In afwachting van een mogelijks nieuw Europees begrotingskader, blijven de Lidstaten en ook België dus onderworpen aan het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact en aan de naleving van het correctieve luik (tekortnorm van 3% bbp en een schuldnorm van 60% bbp alhoewel deze laatste steeds meer in vraag wordt gesteld).

Wat de toepassing van het preventieve luik betreft, kan enkel herhaald worden wat reeds in voorgaande adviezen van de Afdeling werd gepreciseerd ⁶⁰:

⁶⁰ Zie “Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2021-2024” van april 2021, punt 3.4.1.

De Europese Commissie bepaalt voor elke Lidstaat afzonderlijk de minimaal vereiste jaarlijkse verbetering van het structureel saldo in de richting van de MTO. In de vaststelling van die landspecifieke MTO wordt rekening gehouden met onder meer ⁶¹:

- de richting die de economie van het land uitgaat, een verbetering of een verslechtering van de economische toestand: dit wordt bepaald op basis van de groei van het reëel bbp, de groei van het potentieel bbp en de output gap (afgekort OG);
- de schuldgraad en in het bijzonder de vaststelling of deze onder of boven de referentiewaarde van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ligt (60% bbp).

Tabel 21
Matrix voor de bepaling van de jaarlijkse vereiste structurele verbetering

	voorwaarde	Vereiste jaarlijkse structurele verbetering (procentpunt bbp)	
		Overheidsschuld ≤ 60% bbp & laag/medium houdbaarheidsrisico	Overheidsschuld > 60% bbp OF hoog houdbaarheidsrisico
uitzonderlijke slechte tijden	groei reëel bbp < 0 OF output gap < -4	geen aanpassing vereist	geen aanpassing vereist
zeer slechte tijden	-4 ≤ output gap < -3	0	0,25
slechte tijden	-3 ≤ output gap < -1,5	0 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,25 als hoger dan potentieel	0,25 als bbp groei lager is dan potentieel, 0,50 als hoger dan potentieel
normale tijden	-1,5 ≤ output gap < -1,5	0,5	> 0,5
goede tijden	output gap ≥ -1,5	> 0,5 als bbp groei lager is dan potentieel, ≥ 0,75 als hoger dan potentieel	≥ 0,75 als bbp groei lager is dan potentieel, ≥ 1 als hoger dan potentieel

Bron: Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 edition, p.17.

De vereiste jaarlijkse structurele verbetering bedraagt in “normal times” en gegeven de hoge schuldgraad – die de limietwaarde van 60% van het bbp ruimschoots overschrijdt – meer dan 0,5 procentpunt bbp. De EC stelde voor België in het verleden in dergelijk geval doorgaans een vereiste minimale jaarlijkse verbetering van het structureel saldo met 0,6 procentpunt bbp voor. De EC verstaat onder “normal times” een periode waarin de output gap (OG) (uitgedrukt in % bbp) zich tussen de volgende waarden bevindt: $-1,5 \leq \text{output gap} < +1,5$.

Op basis van de prognoses van het FPB van februari 2022 zou aan die voorwaarde voldaan zijn vanaf 2023. De output gap wordt voor 2023 en 2024 geraamd op -0,1% bbp en voor 2025 op -0,2% bbp, terwijl die voor 2022 nog -0,5% bbp zou bedragen en voor 2021 -2,0% bbp bedroeg (en voor 2020 -6,2% bbp).

⁶¹ Zie ook Verslag van de Afdeling “Analyse van de recente budgettaire evoluties” van juli 2020, deel 3.3 “Mogelijke gevolgen van de activering van de algemene ontsnappingsclausule op de toekomstige aanbevolen begrotingstrajecten”, blz. 135.

Een zeer voorlopige herberekening van de output gap op basis van de geactualiseerde prognoses van de NBB van maart 2022 inzake reële bbp-groei geeft aan dat de output gap zich nog steeds binnen voormelde limietwaarden bevindt ⁶².

Conform het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact is bijgevolg een minimale jaarlijkse structurele verbetering van 0,6 procentpunt bbp op het niveau van de gezamenlijke overheid noodzakelijk tot wanneer de middellange termijndoelstelling van structureel evenwicht wordt bereikt. Eens die doelstelling bereikt, dient deze verder aangehouden te worden ⁶³.

3.4 Houdbaarheid van de schuld op middellange en lange termijn

3.4.1 Europese steunmaatregelen vervat in het NextGeneration EU: geen free lunch

3.4.1.1 Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020

NextGenerationEU (NGEU) is een tijdelijk herstelinstrument van meer dan 800 miljard euro dat door de Europese Unie in 2020 werd gelanceerd als reactie op de ongekende crisis als gevolg van het coronavirus. Dit instrument, goed voor 5,3 van het Europese bbp in 2022, moet helpen om de onmiddellijke economische en sociale schade ten gevolge van de coronapandemie te herstellen. Naast de ondersteuning van het economische herstel beoogt het NGEU een groener, digitaal en veerkrachtiger Europa uit te bouwen.

Naast dat tijdelijk herstelinstrument werden ook een aantal gerichte verhogingen van de langetermijnbegroting van de EU voor 2021-2027 (het Meerjarig Financieel Kader of MFK) doorgevoerd ⁶⁴.

⁶² Op basis van een herrekend reëel bbp en het potentieel reëel bbp uit de Vooruitzichten 02/2022 FPB: OG van -1,07% bbp in 2022, -1,08% bbp in 2023 en -0,67% bbp in 2024.

⁶³ Een Lidstaat die de middellange termijndoelstelling (MTO) nog niet heeft bereikt – zoals België – een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject richting MTO kan worden toegestaan mits kan voldaan worden aan de houdbaarheidsvoorwaarde. De middellange termijndoelstelling blijft bijgevolg gehandhaafd maar kan via een hertekend of bijgesteld aanpassingstraject bereikt worden.

⁶⁴ Onderhavige tekst beperkt zich tot het NGEU. De volledige toelichting met inbegrip van het MFK is opgenomen in bijlage 4.6.

Het NGEU vormt, samen met het MFK 2021-2027, het grootste stimuleringspakket voor Europa ooit. In het totaal gaat het om 2018 miljard euro (in lopende prijzen) voor de heropbouw van Europa na de coronacrisis. Van dat totale pakket heeft 807 miljard euro (in lopende prijzen) betrekking op het NGEU en 1.211 miljard euro (in lopende prijzen) op het MFK.

3.4.1.2 Samenstelling van het NextGenerationEU

Het NextGeneration EU programma is samengesteld uit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Facility for Recovery and Resilience*, of RRF) en uit tussenkomsten die op diverse andere programma's worden voorzien.

Tabel 22
Samenstelling van het NGEU

miljarden €, tenzij anders vermeld <i>lopende prijzen</i>	opsplitsing van het NGEU	
Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF):	723,8	89,7%
<i>waarvan leningen</i>	385,8	47,8%
<i>waarvan subsidies</i>	338,0	41,9%
Andere programma's:	83,1	10,3%
<i>React-EU</i>	50,6	6,3%
<i>Horizon Europa</i>	5,4	0,7%
<i>InvestEU</i>	6,1	0,8%
<i>Plattelandsontwikkeling</i>	8,1	1,0%
<i>Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF)</i>	10,9	1,4%
<i>RescEU</i>	2	0,2%
TOTAAL	806,9	100,0%
<i>waarvan leningen</i>	385,8	47,8%
<i>waarvan subsidies</i>	421,1	52,2%
<i>in % bbp EU 27</i>	5,3%	
<i>waarvan leningen</i>	2,5%	
<i>waarvan subsidies</i>	2,8%	

Bron: Europese Commissie.

Het bedrag van de subsidies binnen het RRF werd aanvankelijk vastgesteld op 312,5 miljard euro in prijzen van 2018. Mits de toepassing van een jaarlijkse vaste deflator van 2% bedragen de voorziene subsidies thans 338,0 miljard euro in lopende prijzen.

Boven op die subsidies kan een bedrag van 360 miljard euro in prijzen van 2018 ter beschikking worden gesteld onder de vorm van leningen verstrekt aan de Lidstaten. Elke Lidstaat kan bij de voorlegging van zijn Plan voor Herstel en Veerkracht een lening aanvragen ten belope van 6,8% van zijn bruto nationaal inkomen van 2019. In lopende prijzen gaat het om een bedrag van 385,8 miljard euro.

3.4.1.2.1 Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

De kern van het NGEU is de “Europese Faciliteit voor herstel en veerkracht” (RRF) met een budget van 723,8 miljard euro (in lopende prijzen). De RRF is een innovatief instrument voor het verlenen van rechtstreekse financiële steun aan de lidstaten om de uitvoering van duurzame hervormingen en overheidsinvesteringen te ondersteunen door middel van leningen en subsidies. De subsidies zullen een belangrijke steun bieden aan de minst ontwikkelde landen van de EU, en bijgevolg bijdragen aan de economische convergentie in de EU.

De RRF-Faciliteit moet de economische en sociale gevolgen van de coronapandemie opvangen en de Europese economieën en samenlevingen duurzamer en veerkrachtiger maken en beter voorbereiden op de uitdagingen en kansen van de groene en de digitale transitie.

De Lidstaten krijgen toegang tot de middelen van die Faciliteit op basis van hun nationale Plannen voor Herstel en Veerkracht.

België voltooide zijn plan voor Herstel- en Veerkracht (PHV) in juni 2021. Dat plan is het resultaat van een coördinatieproces tussen alle regeringen van het land, dat begin november 2020 van start is gegaan. Het is goedgekeurd door elke regering en door het Overlegcomité, het hoogste coördinatieorgaan tussen de verschillende entiteiten van het land. Overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) nr. 2021/241 tot instelling van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) werden het PHV en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van België voor het jaar 2021 op geïntegreerde wijze in één document gepresenteerd ⁶⁵.

3.4.1.2.2 Andere programma's

Zoals in voormelde tabel aangegeven, zal het NextGenerationEU – naast de bijdrage aan het RRF - ook een extra bijdrage leveren aan andere Europese programma's of fondsen, zoals React-EU, Horizon 2020, InvestEU, plattelandsontwikkeling en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (Just Transition Fund of JTF) en andere. De belangrijkste hiervan is React-EU.

⁶⁵ https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/NL%20-%20Nationaal%20plan%20voor%20herstel%20een%20veerkracht_1.pdf .

NextGenerationEU omvat ook 50,6 miljard euro voor React-EU dat gericht is op het leveren van herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa. Dit is een nieuw initiatief ter aanvulling en uitbreiding van de crisisrespons- en crisisherstelmaatregelen van het corona-investeringsinitiatief en het corona-investeringsinitiatief plus. Ook hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie. Die extra middelen worden in 2021-2022 uitgekeerd en beschikbaar gesteld via:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO),
- het Europees Sociaal Fonds (ESF),
- het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD).

3.4.1.3 Wat betekent het NextGenerationEU voor België

Op basis van de informatie ter beschikking gesteld door de Europese Commissie⁶⁶ belooft het aandeel van België in de subsidies toegekend aan de EU Lidstaten in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF) 5,9 miljard euro (lopende prijzen). Deze subsidies worden aangevuld met tegemoetkomingen uit andere programma's binnen het NGEU, met name het React-EU, het Just Transition Fund en het European Agricultural Fund for Rural Development voor een totaalbedrag van 0,5 miljard euro (lopende prijzen). De totaliteit van de transfers afkomstig uit het NGEU-project dat aanvankelijk aan België werd toegezegd, belooft aldus 6,4 miljard euro. Dat stemt overeen met een aandeel van 1,6% van het totaal NGEU (hetzij een aandeel van 1,7% in het totale RRF en een aandeel van 0,7% in de totaliteit van de andere programma's).

Tabel 23
Aandeel van België in het NGEU

miljarden €, tenzij anders vermeld	NextGenerationEU						
	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF)			Andere programma's (a) binnen NGEU		Totaal NGEU	
	EU-27	België (BE)	% aandeel	EU-27	België (BE)	EU-27	België (BE)
<i>lopende prijzen</i>							
maximale toewijzing subsidies:							
70% van beschikbaar bedrag	234,5	3,6	1,5%				
30% van beschikbaar bedrag	103,5	2,3	2,2%				
totaal	338,0	5,9	1,7%	69,4	0,5	0,7%	407,4
							6,4
							1,6%
<i>% bbp 2022 van EU 27 resp. BE</i>							
maximale toewijzing subsidies:							
70% van beschikbaar bedrag	1,5%	0,7%					
30% van beschikbaar bedrag	0,7%	0,4%					
totaal	2,2%	1,1%		0,5%	0,1%		2,7%
							1,2%

(a) React-EU, Just Transition Fund en European Agricultural Fund for Rural Development.

Bron: Europese Commissie, bbp volgens AMECO (Autumn Forecast 11.11.2021).

⁶⁶ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

De in bovenstaande tabel weergegeven subsidies zijn maximale indicatieve bedragen die gebaseerd zijn op de geraamde reële groeivoet van het bbp in 2020 en 2021 volgens de Herfstvooruitzichten 2020 van de Europese Commissie. 30% van die bedragen zal in juni 2022 herzien worden op basis van de gerealiseerde data zoals opgesteld door Eurostat. Op basis van de laatste prognoses zou het initieel voorziene bedrag voor België aanzienlijk kunnen dalen.

De transfers vanuit het NGEU – uitgedrukt in procenten bbp - liggen voor België onder het gemiddelde niveau van de Europese Unie in zijn geheel:

- RRF: 1,1% bbp België tegenover 2,2% bbp EU-27,
- Andere programma's binnen NGEU: 0,1% bbp België tegenover 0,5% bbp EU-27.

→ NGEU in zijn totaliteit: 1,2% bbp België tegenover 2,7% bbp EU-27.

3.4.1.4 Financiering van het NextGenerationEU: leningen ⁶⁷

3.4.1.4.1 Motivering van de externe financiering

De Unie mag in de regel geen gebruik maken van op de kapitaalmarkten geleende middelen voor de financiering van beleidsuitgaven ⁶⁸. Om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden werd echter een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging aan de Europese Commissie verleend om middelen te lenen ⁶⁹.

De economische impact van de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de Europese Unie over voldoende financiële capaciteit dient te beschikken om economische schokken op te vangen. Daarom werd beslist dat de Unie zichzelf de middelen moest verschaffen om haar doelstellingen te verwezenlijken. Financiële middelen op uitzonderlijke schaal werden nodig geacht om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden zonder de druk op de financiën van de lidstaten te vergroten, aangezien hun begrotingen reeds onder enorme druk kwamen te staan als gevolg van de financiering van de nationale economische en sociale maatregelen in verband met de crisis.

Daarom werd beslist dat een uitzonderlijke respons op Unieniveau diende plaats te vinden. Om die reden werd het passend geacht om aan de Europese Commissie op uitzonderlijke grond een tijdelijke machtiging te verlenen om namens de Europese Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan tot maximaal 750 miljard EUR in prijzen van 2018 met als enig doel de financiering van de maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden.

⁶⁷ Zie punt 14 van de consideranten en artikel 5 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁶⁸ Zie artikel 4 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁶⁹ Zie punt 22 van de consideranten van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

Van dat bedrag zou maximaal 360 miljard EUR in prijzen van 2018 uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard EUR in prijzen van 2018 van de geleende middelen worden gebruikt voor uitgaven, in beide gevallen enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

De Europese Commissie dient de bedoelde opname van leningen op zodanige wijze te beheren dat na 2026 geen nieuwe netto opname van leningen plaatsvindt.

3.4.1.4.2 Terugbetaling van de aangegane schulden

Er gelden maxima op de eigen middelen die voor de jaarlijkse betalings- en vastleggingskredieten kunnen aangewend worden ⁷⁰:

- het totale bedrag van de aan de Europese Unie toegewezen middelen dat bestemd is voor de dekking van de jaarlijkse betalingskredieten is niet hoger dan 1,40 % van de som van de bni's van alle Lidstaten,
- de jaarlijks in de Uniebegroting opgevoerde vastleggingskredieten bedragen niet meer dan 1,46 % van de som van de bni's van alle Lidstaten.

Om te voldoen aan alle verplichtingen van de Europese Unie die voortvloeien uit die uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan om de gevolgen van de crisis COVID-19 aan te pakken, is een buitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen noodzakelijk. Zowel het maximum van de betalingskredieten als dat van de vastleggingskredieten worden verhoogd met 0,6 procentpunten ⁷¹.

De noodzaak om gebruik te maken van deze aanvullende toewijzing zal ook slechts tijdelijk zijn aangezien de verplichtingen mettertijd zullen afnemen naarmate de geleende middelen worden terugbetaald en de leningen vervallen. Daarom moet de verhoging eindigen wanneer alle geleende middelen zijn terugbetaald en alle voorwaardelijke verplichtingen (met betrekking tot de leningen die op basis van die middelen werden verstrekt) beëindigd zijn, hetgeen uiterlijk op 31 december 2058 het geval moet zijn ⁷².

⁷⁰ Zie artikel 3 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁷¹ Zie punt 16 van de consideranten van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁷² Zie punt 17 van de consideranten van het Eigen Middelenbesluit van 14.12.2020.

De terugbetaling van de geleende middelen die bedoeld zijn voor:

- het verstrekken van niet terug te betalen steun (subsidies aan de Lidstaten),
- het verstrekken van terug te betalen steun door middel van financiële instrumenten of voorzieningen voor begrotingsgaranties (leningen en/of waarborgen verstrekt aan de Lidstaten),
- de betaling van verschuldigde rente,

moet uit de begroting van de Unie worden gefinancierd.

De als leningen opgenomen middelen die worden gebruikt om leningen aan Lidstaten te verstrekken, moeten worden terugbetaald met gebruik van de bedragen die van de begunstigde Lidstaten worden ontvangen ⁷³.

Besluit:

Het is dus zonder meer duidelijk dat het Europese Herstelplan ten belope van in totaal 2018 miljard euro geen “free lunch” is voor de Lidstaten en dat zij via diverse kanalen de middelen zullen moeten aanleveren om dit Plan te financieren en de door de Europese Commissie namens de Europese Unie aangegane schulden terug te betalen.

Niet alle Lidstaten bevinden zich hierbij in een positieve netto-positie. Voor sommige Lidstaten, waaronder België, is de balans negatief wat impliceert dat zij uiteindelijk meer zullen bijdragen dan de ontvangen steunmaatregelen en bijgevolg per saldo een nettobijdrage leveren tot het Europees Herstelplan ⁷⁴.

De Afdeling beveelt aan om deze verplichtingen mede te betrekken in de problematiek van de houdbaarheid van de overheidsschuld.

3.4.2 Renterisico's

De bruto overheidsschuld bedroeg eind 2021 108,9% van het bbp. Een dermate hoge schuldgraad maakt ons kwetsbaar voor een mogelijke stijging van de rentevoeten, ook al is het schuldbeheer sinds 2010 gericht op een verlaging van de risico's van een rentestijging door de looptijd van de schuld te verlengen.

⁷³ Zie punt 19 van de consideranten van het Eigen Middelen besluit van 14.12.2020.

⁷⁴ Zie ook: Nationale Bank van België, “The EU budget and the NextGenerationEU Recovery Plan: a game changer?”, Economisch Tijdschrift van september 2021.

Schuld aangaan tegen de gunstige financieringsvoorwaarden die we de laatste jaren hebben gekend ingevolge het ECB-beleid van *monetary easing* is op het eerste zicht aantrekkelijk, maar deze zeer lage (tot negatieve) rentetarieven zijn geen verworvenheid voor de middellange en lange termijn en kunnen niet bepalend zijn voor de keuze van het begrotingsbeleid.

Afgezien van exogene factoren (die zowel in negatieve als positieve zin kunnen spelen) neemt de overheidsschuld jaarlijks toe met het nominaal vorderingstekort. De beleidsmaatregelen die genomen werden om het hoofd te bieden aan de coronacrisis hebben de vorderingensaldi van de diverse overheden omhooggeduwd. Algemeen wordt verwacht dat de tekorten zich ook de komende jaren boven het peil van vóór de gezondheids crisis zullen situeren.

Overheidstekorten dienen gefinancierd te worden op de kapitaalmarkten en de aangegane schulden dienen vroeg of laat terugbetaald te worden.

De financieringsvoorwaarden op de kapitaalmarkten worden mede bepaald door de solvabiliteitsrisico's (capaciteit om tijdig de financiële lasten en de aflossingen van de leningen te kunnen blijven betalen), bij de minste twijfel over de solvabiliteit stijgen de risicopremies en wordt het aangaan van schuld bijgevolg duurder.

Als men de houdbaarheid van de schuld wil garanderen, wat in het Europees begrotingskader altijd een prioritaire doelstelling is en zal blijven, mag het risico van een positieve rente-groeidynamiek dus niet worden uitgesloten. Wanneer de impliciete rente (r) hoger is dan de economische groei (g) en het primaire overschot onvoldoende groot is, treedt een zelf voedend proces in werking (sneeuwbaaleffect) waardoor de schuld vanzelf verder oploopt.

De vooruitzichten bij ongewijzigd beleid wijzen nog steeds in de richting van een negatieve rente-groeidynamiek ($(r-g) < 0$) maar dit is geen verworvenheid voor de toekomst. Bij een stijging van de impliciete rente op de schuld en/of een lagere economische groei zal het differentieel niet langer voldoende zijn om de opwaartse druk van een stijgend primair tekort op de schuldgraad integraal of ten dele te neutraliseren. Het zou dus een verkeerde beleidsoptie zijn om het begrotingsbeleid af te stemmen op een hypothese van gunstig blijvende financieringsvoorwaarden.

3.5 Aanbevolen normatieve trajecten voor de Gezamenlijke Overheid

3.5.1 Technische toelichting

De tabellen met de aanbevolen normatieve trajecten voor de verschillende overheidsgeledingen vertonen een aantal verschillen met deze van het HRF-advies van april 2021 omwille van het (voorlopige) gebrek aan éénduidige Europese begrotingsregels en omdat de macro-economische context in vergelijking met het voorgaande jaar gevoelig is gewijzigd, althans op basis van de februari-vooruitzichten van het FPB.

Om die reden wordt vooraf enige toelichting verstrekt bij de gewijzigde opvatting van die tabellen alvorens de cijfermatige aanbevelingen in detail weer te geven.

De Afdeling kiest er meer dan ooit voor om haar aanbevelingen uit te drukken in termen van verandering van het structureel saldo om de hiervoor aangehaalde redenen, maar diende rekening te houden met de onzekerheid omtrent de al dan niet deactivering van de algemene ontsnappingsclausule (*General Escape Clause*) vanaf 2023.

In het advies van april 2021 werd de aanbevolen structurele verbetering (Δ *Structural Balance* of ΔSB) gevormd door:

Genormeerd scenario (4/2021):

AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING:

1. ΔSB zonder bijkomende tijdelijke en gerichte stimuli, op zijn beurt samengesteld uit:
 - ΔSB bij ongewijzigd beleid
 - de bijkomende structurele verbetering
2. ΔSB ingevolge de tijdelijke en gerichte stimuli, conform de methodologie van de algemene ontsnappingsclausule

Toelichting bij punt 1: Ingevolge de activering van de algemene ontsnappingsclausule werden alle beleidsmaatregelen die gericht waren op de bestrijding van de nefaste gevolgen van de coronapandemie op de volksgezondheid en op het economische en sociale vlak als structureel beschouwd en niet als éénmalige maatregelen of one off's. Door deze specifieke maatregelen in het structurele concept in te schrijven wordt hun geleidelijke afbouw gezien als een spontane structurele verbetering die zich in 2021 en 2022 moest voltrekken.

Toelichting bij punt 2: Aangezien de voor 2022 verwachte economische heropleving na de coronagezondheids crisis in de FPB-projecties van februari 2021 nog als zeer broos en onzeker werd ingeschat, achtte de Afdeling het aangewezen om – in het verlengde van de structurele benadering van de algemene ontsnappingsclausule – de mogelijkheid te voorzien om tijdelijke en gerichte maatregelen te nemen en dus een zekere budgettaire marge voor discretionaire ondersteuning mogelijk te maken teneinde het prille herstel van de economische activiteit in 2022 niet te fnuiken.

Op basis van de februari-vooruitzichten van het FPB van februari 2022 zou de economische heropleving in 2021 veel sterker zijn geweest dan verwacht en zijn ook de vooruitzichten voor dit en de komende jaren optimistischer, met onder meer een gevoelige verhoging van de potentiële bbp-groei. In welke mate de bijkomende structurele inspanning en de marge voor tijdelijke en gerichte stimuli in 2022 werden gerealiseerd, zal onderzocht worden in het rapport van de Afdeling van juli 2022.

Wat de al dan niet verlenging van de algemene ontsnappingsclausule in 2023 betreft, is de Afdeling voorzichtigheidshalve vertrokken van de meest plausibele hypothese, met name de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023. De Afdeling steunt zich hiervoor op de opeenvolgende indicaties vanuit de Europese Commissie (zie ook Kader 2 opgenomen in punt 2.2.2):

- Mededeling van de Commissie van 03.03.2021,
- Voorjaarspakket van het Europees semester van 02.06.2021,
- Strategie voor een duurzame groei 2022 van 24.11.2021,
- Mededeling van de Commissie van 02.03.2022.

Laatstgenoemde mededeling van maart 2022 bevat de voorlopige richtsnoeren met de hoofdbeginselen die de leidraad moeten vormen voor de opstelling van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's die uiterlijk eind april bij de Europese Commissie dienen ingediend te worden. Zoals aangegeven in punt 2.2.2 zullen die richtsnoeren naar aanleiding van de Spring Forecast 2022 (Lentevooruitzichten van de Commissie) in mei-juni 2022 nog verder worden uitgewerkt. Daarin zal dan ook de beslissing omtrent het dan niet aanhouden van de algemene ontsnappingsclausule worden bekend gemaakt.

Genormeerd scenario (4/2022):

1. AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING:

- o bij ongewijzigd beleid
 - waarvan afbouw coronamaatregelen

- bijkomende structurele inspanning

2. ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne

De nieuwe rubriek “one off’s voor uitgaven gerelateerd aan het geopolitiek conflict in Oekraïne” wordt niet gekwantificeerd omdat de Afdeling, onder de hypothese van deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023, wenst te herinneren aan bepaalde Europese flexibiliteitsclausules die voorzien zijn in het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact en door de Lidstaten onder bepaalde voorwaarden kunnen aangevraagd worden ⁷⁵.

Het betreft inzonderheid de flexibiliteit die kan ingeroepen worden voor de impact van zogenaamde “*adverse economic events*”, vrij vertaald als “*ongunstige economische gebeurtenissen*”. Deze flexibiliteitsclausule kan ingezet worden in geval van een ongewone gebeurtenis die buiten de controle van de Lidstaat valt (*an unusual event outside the control of the Member State*) en laat een tijdelijke afwijking van het budgettaire aanpassingstraject richting MTO toe.

Behalve de twee voorwaarden die blijken uit de benaming zelf van de flexibiliteitsclausule, met name “*ongewone gebeurtenis*” en “*buiten de controle of wil om van de betrokken Lidstaat*” moet het gaan om een gebeurtenis die een doorslaggevende impact heeft op de financiële toestand van de Gezamenlijke Overheid en **mag de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn niet in gevaar worden gebracht door de aanpassing van het budgettair traject.**

Die flexibiliteitsclausule is voorbehouden voor uitzonderlijke gebeurtenissen (zoals bijvoorbeeld natuurrampen) en wordt geval per geval geëvalueerd en is dus niet automatisch voor alle Lidstaten van toepassing. In de praktijk werd deze clausule reeds toegepast voor de bijkomende uitgaven voor de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en de bijkomende veiligheidsuitgaven voor de aanpak van de terroristische dreiging.

⁷⁵ Zie Kader 1 van punt 1.3.1. van het “Advies ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2020”, van april 2020, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid.

3.5.2 Normatief traject dat voor de Gezamenlijke Overheid wordt aanbevolen in het kader van de voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2022-2025

Op basis van de februari-vooruitzichten van het FPB wordt bij ongewijzigd beleid een beperkte gecumuleerde verbetering van het structureel saldo verwacht van 0,1 procentpunt bbp over de horizon van het Stabiliteitsprogramma. Dat zou impliceren dat de spontane verbetering die voortspruit uit de afbouw van de coronamaatregelen ⁷⁶ over de periode 2023-2025 (0,4 procentpunt bbp) voor ongeveer 60% wordt tenietgedaan door een expansief begrotingsbeleid.

Daarom adviseert de Afdeling om zonder verder uitstel en zolang de economische groei positief is, het tij te keren en vanaf 2023 jaarlijks het structureel saldo af te bouwen met minstens 0,6 procentpunt bbp, zoals voorgeschreven door het Europees begrotingskader. De Afdeling onderstreept evenwel de onzekerheid over de economische groei. In dit opzicht is de Afdeling van oordeel dat het aangewezen is om de uitgaven, inzonderheid de investeringen, die bijdragen tot een duurzame groei, maximaal te vrijwaren. Om een antwoord te bieden op de gevolgen van de Oekraïne-crisis kunnen daarnaast, binnen het kader van de Europese regels, gerichte en tijdelijke maatregelen genomen worden.

Het risico op een neerwaartse bijstelling van de economische groei is reëel (zie voorgaande tekst) maar heeft geen gevolgen voor het aanbevolen aanpassingstraject dat is uitgedrukt als een pad van jaarlijkse structurele verbeteringen, zoals opgenomen in onderstaande tabellen met de aanbevolen normatieve trajecten.

In tegenstelling tot het structureel saldo wordt het nominaal vorderingensaldo wel beïnvloed door de mogelijke neerwaartse groeiherzieningen. Daarom wordt hierna, louter ter informatie, voor de horizon van het Stabiliteitsprogramma de ruw geschetste ⁷⁷ impact weergegeven op het genormeerd vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid van een bbp-groei die jaarlijks 0,5 procentpunt respectievelijk 1,0 procentpunt lager ligt dan voorzien in de februari-vooruitzichten van het FPB.

Genormeerd vorderingensaldo GO (in % bbp):

	2023	2024	2025
Onderhavig advies:	-3,4	-2,8	-2,2
Δ bbp-groei: -0,5 p.p.	-3,7	-3,4	-3,2
Δ bbp-groei: -1,0 p.p.	-4,0	-4,0	-4,1

⁷⁶ Overzicht van de door de Nationale Bank van België (NBB) geraamde budgettaire impact van de coronamaatregelen is opgenomen in bijlage 4.5.2.

⁷⁷ Uitgaande van een semi-elasticiteit van 0,62 voor de raming van de impact van de groeischommelingen op het vorderingensaldo van de Gezamenlijke Overheid.

Tabel 24
Aanbevolen normatief traject voor de Gezamenlijke Overheid (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023									
Gezamenlijke overheid									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp.
				2023	2024	2025			$\Sigma(\Delta 25-23)$
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	0,3%
Rentelasten	(2)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	0,0%
Primair saldo	(3)	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	0,4%
Structureel saldo (SB)	(4)	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	-4,0%	-4,1%	0,1%
<i>Δ structureel saldo</i>			0,71%	-0,03%	-0,14%	0,31%	-0,16%	-0,17%	0,1%
Schuldratio	(5)	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%	113,5%	4,3%
<i>(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)</i>	(6)	-9,1%	-5,1%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	1,8%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	$(\Delta 7.a)$			0,0%	-0,1%	0,3%	-0,2%	-0,2%	0,1%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	$(\Delta 7.a1)$	1,7%	2,4%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	$(\Delta 7.b)$			0,6%	0,7%	0,3%	0,8%	0,8%	1,7%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
<i>volgens de Europese criteria</i>									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-4,7%	-3,9%	-3,3%	-2,7%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	1,8%
Cyclische weerslag	(8)	-1,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Genormeerd vorderingensaldo	(10) = (7) + (8) + (9)	-6,0%	-4,2%	-3,4%	-2,8%	-2,2%	-1,6%	-1,0%	2,0%
Genormeerde rentelasten	(11)	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	0,0%
<i>Evolutie rentelasten</i>	$(\Delta 11)$		-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Genormeerd structureel primair saldo	(12) = (7) + (11)	-3,0%	-2,5%	-2,0%	-1,4%	-0,7%	-0,1%	0,6%	1,8%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	$(\Delta 12)$		0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	1,8%
Genormeerd primair saldo	(13) = (10) + (11)	-4,4%	-2,8%	-2,1%	-1,4%	-0,8%	-0,1%	0,6%	2,0%
Gecumuleerde primaire inspanning	(14) = (13) - (3)	0,0%	0,0%	0,6%	1,4%	1,6%	2,4%	3,1%	1,6%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	$(\Delta 14)$		0,0%	0,6%	0,7%	0,3%	0,7%	0,7%	1,6%
Genormeerde schuldgraad	(15)	108,9%	106,3%	106,8%	107,0%	107,0%	106,1%	104,5%	0,7%
Jaarlijks verschil, waarvan:	(16) = $(\Delta 15)$	-3,9%	-2,6%	0,5%	0,2%	-0,1%	-0,9%	-1,6%	0,7%
Endogene evolutie	(15.a)	-4,9%	-2,4%	0,1%	-0,2%	-0,5%	-1,3%	-2,0%	-0,6%
Primair saldo	(15.a1)	4,4%	2,8%	2,1%	1,4%	0,8%	0,1%	-0,6%	4,3%
Impact (impliciete rente - groei)	(15.a2)	-9,3%	-5,2%	-1,9%	-1,6%	-1,3%	-1,5%	-1,4%	-4,9%
Exogene evolutie	(15.b)	1,0%	-0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	1,3%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Rekening houdend met de verwachte verslechtering op het niveau van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid, zou dit een bijkomende gecumuleerde inspanning vergen van 1,7 procentpunten bbp over de periode 2023-2025:

- 0,6 procentpunt in 2023;
- 0,7 procentpunt in 2024;
- 0,3 procentpunt in 2025.

Aangezien onderhavig advies uitgaat van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023, kunnen de éénmalige meeruitgaven ingevolge het geopolitieke conflict in Oekraïne niet als structureel beschouwd worden, in tegenstelling tot wat het geval was voor de coronagerelateerde uitgaven in de periode 2020-2022.

Het normatief traject laat toe om het structureel tekort te verminderen van 3,9% bbp in 2022 naar 2,1% bbp in 2025 en 0,9% bbp in 2027.

Rekening houdend met de hypothesen van het FPB inzake cyclische impact en éénmalige maatregelen (one-off's) en, wat de schuldevolutie betreft, de exogene factoren, zouden deze aanbevelingen toelaten om:

- het nominaal vorderingensaldo vóór het eindpunt van het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma onder de tekortnorm van 3% bbp te brengen en zodoende althans één criterium van het correctieve luik van het Groei- en Stabiliteitspact te respecteren:
 - daling van het NFS van -4,2% bbp in 2022 tot -2,2% bbp in 2025 en -1,0% bbp in 2027;
- de schuldratio tegen 2025 te stabiliseren rond 107% bbp, om vervolgens verder af te nemen tot 104,5% bbp in 2027.

3.6 Verdeling van het aanbevolen normatief traject van de Gezamenlijke Overheid tussen de verschillende overheidsgeledingen

3.6.1 Verdeling van de globaal aanbevolen structurele verbetering tussen de grote deelsectoren

Het voorgestelde traject van structurele verbetering wordt opgesplitst over Entiteit I, Entiteit II en verder over het geheel van Gemeenschappen en Gewesten en de Lokale Overheden volgens een verdeelsleutel die – zoals in het HRF-advies van april 2021 – wordt afgeleid van één en dezelfde referentie-indicator, met name het voor 2022 bij ongewijzigd beleid verwachte structureel saldo (*Structural Balance* of SB) zoals door de Afdeling afgeleid op basis van de Economische Vooruitzichten van het FPB van februari 2022.

De keuze valt op 2022 omdat dit het jaar is voorafgaand aan de start van het normatief traject. In het HRF-advies van 4/2021 met betrekking tot de periode 2022-2024 kon niet geopteerd worden voor 2021 omwille van de sterke vertekening van de economische en budgettaire toestand ingevolge de aanhoudende coronapandemie. Alhoewel de gevolgen van de pandemie zich ook in 2022 nog zullen laten voelen, wordt toch algemeen aangenomen dat de economie en de begroting in mindere mate zullen geïmpacteerd worden. Een referentiejaar dat helemaal vrij zou zijn van enige coronagevolgen zou dan weer te ver in de toekomst liggen en dus met nog meer onzekerheid omgeven zijn.

De verdeling van de voor de Gezamenlijke Overheid aanbevolen structurele inspanning tussen de deelsectoren gebeurt volgens hun respectievelijk aandeel in het geraamd structureel saldo van 2022 op het niveau van de Gezamenlijke Overheid, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 25
Aandeel van de deelsectoren in het SB 2022 van de Gezamenlijke Overheid

2022 % bbp (tenzij anders vermeld)		EI	EII	w.o. G&G	LO	GO
structureel saldo bij ongewijzigd beleid						
1	HRF advies 4/2022	-2,9%	-1,0%	-1,1%	0,0%	-3,9%
2	HRF advies 4/2021	-3,5%	-1,1%	-1,2%	0,0%	-4,7%
(1-2)	Vershil	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,7%
% aandeel in Gezamenlijke Overheid						
1	HRF advies 4/2022	73,5%	26,5%	27,7%	-1,1%	100,0%
2	HRF advies 4/2021	75,4%	24,6%	24,7%	-0,1%	100,0%
(1-2)	Vershil	-2,0%	2,0%	3,0%	-1,0%	0,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022), HRF-advies van april 2021.

De toepassing van die verdeelsleutel op de minimaal vereiste structurele verbetering van 0,60 procentpunten bbp per jaar resulteert in de volgende normatieve aanbevelingen voor de deelsectoren:

- Entiteit I: $\Delta SB = 0,44$ procentpunt bbp;
- Entiteit II: $\Delta SB = 0,16$ procentpunt bbp;
 - o Gemeenschappen en Gewesten: $\Delta SB = 0,17$ procentpunt bbp;
 - o Lokale overheden: $\Delta SB = -0,01$ procentpunt bbp.

De vereiste bijkomende structurele verbetering wordt jaarlijks bepaald als het verschil tussen de aanbevolen structurele verbetering en de evolutie van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid.

Naar analogie met de overige delen van onderhavig advies en de werkwijze van het voorgaande jaar, werden alle tabellen met betrekking tot de normatieve trajecten voor alle deelsectoren (met inbegrip van de individuele deelstaten) opgesteld volgens de ESR-benadering, conform de werkwijze van het FPB. Er werd bijgevolg niet gecorrigeerd voor de overgang van de ESR-aanrekening van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (de zgn. gewestelijke personenbelasting), die verloopt op basis van de inkohieringen, naar de zgn. HRF-benadering, die uitgaat van de door de federale overheid aan de gewesten betaalde voorschotten ⁷⁸.

De door de Afdeling geadviseerde trajecten inzake de afbouw van de structurele tekorten richting de middellange termijndoelstelling (*medium term objective*, MTO) van structureel evenwicht wordt in de onderstaande tabellen weergegeven.

⁷⁸ Dergelijke correctie wordt door het FPB in haar projecties niet toegepast en is thans voor het jaar 2022 nog niet gekend; het doortrekken van de in het verleden vastgestelde verschillen tussen beide benaderingen naar de toekomst is niet relevant.

Tabel 26
Aanbevolen normatief traject voor Entiteit I (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: ΔSB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke Overheid Entiteit I									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. ±(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-3,99%	-3,01%	-2,86%	-3,09%	-3,15%	-3,38%	-3,56%	-0,13%
Rentelasten	(2)	1,40%	1,19%	1,15%	1,15%	1,18%	1,22%	1,28%	-0,01%
Primair saldo	(3)	-2,59%	-1,82%	-1,71%	-1,94%	-1,97%	-2,15%	-2,28%	-0,14%
Structureel saldo	(4)	-3,43%	-2,90%	-2,80%	-3,05%	-3,08%	-3,32%	-3,54%	-0,18%
	<i>Δ structureel saldo</i>			0,09%	-0,24%	-0,03%	-0,25%	-0,22%	-0,18%
Schuldratio	(5)	86,89%	84,07%	84,28%	84,98%	85,90%	86,86%	87,92%	1,83%
	<i>(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)</i>	(6)	-8,97%	-5,00%	-1,78%	-1,50%	-1,20%	-1,36%	-1,37%
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,12%	0,53%	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%	0,44%	1,32%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	$(\Delta 7.a)$			0,09%	-0,24%	-0,03%	-0,25%	-0,22%	-0,18%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	$(\Delta 7.a1)$	1,14%	1,87%	0,14%	0,05%	0,05%	0,00%	0,00%	0,24%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	$(\Delta 7.b)$			0,35%	0,69%	0,47%	0,69%	0,66%	1,50%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-3,43%	-2,90%	-2,46%	-2,02%	-1,57%	-1,13%	-0,69%	1,32%
Cyclische weerslag	(8)	-0,81%	-0,20%	-0,06%	-0,04%	-0,07%	-0,05%	-0,01%	0,13%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	0,32%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,10%
Correctie overdrachten	(10)	-0,07%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Genormeerd vorderingensaldo	$(11) = (7) + (8) + (9) + (10)$	-3,99%	-3,01%	-2,51%	-2,06%	-1,64%	-1,18%	-0,70%	1,37%
Genormeerde rentelasten	(12)	1,40%	1,19%	1,15%	1,15%	1,16%	1,18%	1,20%	-0,03%
<i>Evolutie rentelasten</i>	$(\Delta 12)$		-0,21%	-0,04%	0,00%	0,01%	0,02%	0,02%	-0,03%
Genormeerd structureel primair saldo	$(13) = (7) + (12)$	-2,03%	-1,71%	-1,31%	-0,87%	-0,41%	0,05%	0,51%	1,29%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	$(\Delta 13)$		0,32%	0,40%	0,44%	0,45%	0,46%	0,46%	1,29%
Genormeerd primair saldo	$(14) = (11) + (12)$	-2,59%	-1,82%	-1,37%	-0,91%	-0,48%	0,00%	0,50%	1,34%
Gecumuleerde primaire inspanning	$(15) = (14) - (3)$	0,00%	0,00%	0,35%	1,03%	1,48%	2,15%	2,78%	1,48%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	$(\Delta 15)$		0,00%	0,35%	0,68%	0,46%	0,67%	0,63%	1,48%
Genormeerde schuldgraad	(16)	86,89%	84,07%	83,93%	83,61%	83,06%	81,91%	80,26%	-1,00%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	$(17) = (\Delta 16)$		-2,83%	-0,13%	-0,33%	-0,55%	-1,15%	-1,65%	-1,00%
<i>Endogene evolutie</i>	$(16.a)$	-4,80%	-2,26%	-0,09%	-0,31%	-0,49%	-1,09%	-1,59%	-0,89%
<i>Primair saldo</i>	$(16.a1)$	2,59%	1,82%	1,37%	0,91%	0,48%	0,00%	-0,50%	2,76%
<i>Impact (impliciete rente - groei)</i>	$(16.a2)$	-7,38%	-4,08%	-1,45%	-1,22%	-0,98%	-1,10%	-1,09%	-3,65%
<i>Exogene evolutie</i>	$(16.b)$	0,63%	-0,57%	-0,04%	-0,01%	-0,05%	-0,06%	-0,06%	-0,11%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Op basis van de hiervoor beschreven werkwijze bedraagt de aanbevolen structurele verbetering voor Entiteit I 0,44% procentpunt bbp op jaarbasis, hetzij een aandeel van 73,5% van de verbetering die voor de Gezamenlijke Overheid wordt geadviseerd. Het respecteren van dit aanpassingstraject resulteert in:

- een gecumuleerde structurele verbetering over de periode 2023-2025 van 1,32 procentpunten bbp; gelet op de bij ongewijzigd beleid verwachte achteruitgang (-0,18 procentpunt bbp), ondanks de positieve bijdrage komende van de afbouw van de coronamaatregelen (+0,24 procentpunt bbp), is bijgevolg een bijkomende structurele inspanning van 1,50 procent bbp vereist over de horizon van het Stabiliteitsprogramma;
- een afbouw van het structureel tekort van 2,90% bbp in 2022 tot 1,57% bbp in 2025 (en tot 0,69% bbp in 2027);
- een daling van het nominaal vorderingentekort van 3,01% bbp in 2022 tot 1,64% bbp in 2025 (en tot 0,70% bbp in 2027);

- een continue daling van de schuldratio van 84,07% bbp in 2022 naar 83,06% bbp in 2025 (en tot 80,26% bbp in 2027), hetzij een totale vermindering van de schuldratio met 1,00 procentpunten bbp over de horizon van het Stabiliteitsprogramma.

Tabel 27
Aanbevolen normatief traject voor Entiteit II (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: ΔSB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke Overheid Entiteit II									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-1,98%	-1,20%	-1,18%	-1,07%	-0,75%	-0,66%	-0,59%	0,45%
Rentelasten	(2)	0,22%	0,20%	0,22%	0,24%	0,26%	0,29%	0,33%	0,06%
Primair saldo	(3)	-1,76%	-1,00%	-0,96%	-0,83%	-0,49%	-0,37%	-0,26%	0,51%
Structureel saldo	(4)	-1,23%	-1,05%	-1,17%	-1,07%	-0,72%	-0,64%	-0,59%	0,32%
<i>Δ structureel saldo</i>			0,19%	-0,12%	0,10%	0,34%	0,08%	0,05%	0,32%
Schuldratio	(5)	21,97%	22,25%	23,17%	24,05%	24,66%	25,16%	25,54%	2,42%
(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)	(6)	-9,57%	-5,47%	-2,19%	-1,86%	-1,50%	-1,60%	-1,53%	
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,55%	0,19%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,48%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	$(\Delta 7.a)$			-0,12%	0,10%	0,34%	0,08%	0,05%	0,32%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	$(\Delta 7.a1)$	0,61%	0,54%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	$(\Delta 7.b)$			0,28%	0,06%	-0,18%	0,08%	0,11%	0,16%
<i>volgens de Europese criteria</i>									
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-1,23%	-1,05%	-0,89%	-0,73%	-0,57%	-0,41%	-0,25%	0,48%
Cyclische weerslag	(8)	-0,39%	-0,10%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,06%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	-0,42%	-0,07%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
Correctie overdrachten	(10)	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-1,98%	-1,20%	-0,90%	-0,73%	-0,60%	-0,43%	-0,25%	0,61%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,22%	0,20%	0,22%	0,23%	0,26%	0,28%	0,32%	0,05%
<i>Evolutie rentelasten</i>	$(\Delta 12)$		-0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-1,02%	-0,84%	-0,67%	-0,49%	-0,31%	-0,12%	0,07%	0,53%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	$(\Delta 13)$		0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,53%
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-1,76%	-1,00%	-0,69%	-0,50%	-0,34%	-0,15%	0,06%	0,66%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,28%	0,34%	0,15%	0,22%	0,33%	0,15%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	$(\Delta 15)$		0,00%	0,28%	0,06%	-0,19%	0,07%	0,10%	0,15%
Genormeerde schuldgraad	(16)	21,97%	22,25%	22,89%	23,44%	23,92%	24,20%	24,27%	1,67%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	$(17) = (\Delta 16)$		0,27%	0,65%	0,54%	0,48%	0,28%	0,07%	1,67%
<i>Endogene evolutie</i>	$(16.a)$	-0,11%	-0,13%	0,21%	0,08%	0,00%	-0,23%	-0,42%	0,29%
<i>Primair saldo</i>	$(16.a1)$	1,76%	1,00%	0,69%	0,50%	0,34%	0,15%	-0,06%	1,52%
<i>Impact (impliciete rente - groei)</i>	$(16.a2)$	-1,88%	-1,13%	-0,47%	-0,41%	-0,34%	-0,37%	-0,36%	-1,23%
<i>Exogene evolutie</i>	$(16.b)$	0,37%	0,40%	0,44%	0,46%	0,48%	0,51%	0,49%	1,38%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Met een aandeel van 26,5% in het structureel tekort van de Gezamenlijke Overheid voor 2022, belooft de aanbevolen structurele verbetering voor Entiteit II 0,16% procentpunt bbp op jaarbasis. De uitvoering van dit aanpassingstraject geeft de volgende resultaten:

- een gecumuleerde structurele verbetering over de periode 2023-2025 van 0,48 procentpunt bbp; die verbetering komt ten belope van 0,32 procentpunt bbp spontaan bij ongewijzigd beleid, wat voor 0,11 procentpunt bbp te wijten is aan de afname van de coronamaatregelen; voor het overige is een bijkomende structurele inspanning nodig van 0,16 procentpunt bbp;
- een afbouw van het structureel tekort van 1,05% bbp in 2022 tot 0,57% bbp in 2025 (en tot 0,25% bbp in 2027);

- een daling van het nominaal vorderingentekort van 1,20% bbp in 2022 tot 0,60% bbp in 2025 (en tot 0,25% bbp in 2027);
- een schuldratio die tot 2025 licht oploopt tot 24% bbp en vervolgens rond dat niveau ongeveer stabiliseert, waarbij vooral de exogene factoren zorgen voor een lichte opwaartse druk.

De opsplitsing van het aanbevolen normatieve traject voor Entiteit II tussen de Lokale Overheden enerzijds en de Gemeenschappen en de Gewesten anderzijds, is in de twee volgende tabellen opgenomen.

Tabel 28
Aanbevolen normatief traject voor de Lokale Overheden (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: ΔSB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke Overheid Lokale Overheden									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. Σ(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-0,08%	-0,01%	-0,03%	-0,12%	-0,01%	0,02%	0,03%	0,00%
Rentelasten	(2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Primair saldo	(3)	-0,08%	0,00%	-0,03%	-0,12%	0,00%	0,02%	0,03%	0,00%
Structureel saldo	(4)	0,02%	0,05%	-0,03%	-0,12%	0,00%	0,02%	0,03%	-0,05%
	<i>Δ structureel saldo</i>		0,03%	-0,07%	-0,09%	0,11%	0,02%	0,01%	-0,05%
Schuldratio	(5)	4,69%	4,41%	4,31%	4,31%	4,21%	4,08%	3,94%	-0,21%
(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)	(6)	-10,58%	-6,40%	-3,13%	-2,80%	-2,46%	-2,62%	-2,64%	
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	<i>(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)</i>	-0,19%	0,03%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	<i>(Δ7.a)</i>			-0,07%	-0,09%	0,11%	0,02%	0,01%	-0,05%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	<i>(Δ7.a1)</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	<i>(Δ7.b)</i>			0,07%	0,08%	-0,12%	-0,03%	-0,01%	0,03%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne				<i>volgens de Europese criteria</i>					
Genormeerd structureel saldo (S8)	(7)	0,02%	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	-0,02%
Cyclische weerslag	(8)	-0,06%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	-0,04%	-0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
Correctie overdrachten	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Genormeerd vorderingensaldo	<i>(11) = (7) + (8) + (9) + (10)</i>	-0,08%	-0,01%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,03%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
<i>Evolutie rentelasten</i>	<i>(Δ12)</i>			0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Genormeerd structureel primair saldo	<i>(13) = (7) + (12)</i>	0,02%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	-0,02%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	<i>(Δ13)</i>			-0,01%	-0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
Genormeerd primair saldo	<i>(14) = (11) + (12)</i>	-0,08%	0,00%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%
Gecumuleerde primaire inspanning	<i>(15) = (14) - (3)</i>	0,00%	0,00%	0,07%	0,15%	0,03%	0,00%	-0,02%	0,03%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	<i>(Δ15)</i>		0,00%	0,07%	0,08%	-0,12%	-0,03%	-0,01%	0,03%
Genormeerde schuldgraad	(16)	4,69%	4,41%	4,24%	4,09%	3,97%	3,85%	3,73%	-0,44%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	<i>(17) = (Δ 16)</i>			-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,12%	-0,12%	-0,44%
<i>Endogene evolutie</i>	<i>(16.a)</i>	-0,41%	-0,28%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,12%	-0,12%	-0,44%
<i>Primair saldo</i>	<i>(16.a1)</i>	0,08%	0,00%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,10%
<i>Impact (impliciete rente - groei)</i>	<i>(16.a2)</i>	-0,49%	-0,28%	-0,13%	-0,12%	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,35%
<i>Exogene evolutie</i>	<i>(16.b)</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Het aandeel van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten in het structureel tekort van de Gezamenlijke overheid ligt hoger dan het aandeel van Entiteit II, met name 27,7% tegenover 26,5%. De Lokale Overheden zouden het structureel evenwicht (0,02% bbp) dat zij in 2021 reeds boekten immers nog lichtjes in 2022 kunnen verbeteren tot een beperkt overschot (0,05% bbp).

Gelet op de gemeenteraadsverkiezingen in 2024 treedt bij ongewijzigd beleid een verslechtering op met een beperkt structureel tekort van 0,12% bbp in 2024 tot gevolg. De aanbeveling aan de Lokale Overheden luidt dan ook om die verslechtering te contourneren en het quasi structureel evenwicht verder aan te houden. Dergelijk traject zou over de ganse periode, zowel in structurele als in nominale termen, een zeer licht overschot opleveren (structureel overschot van 0,05% bbp in 2022 evoluerend naar 0,02% bbp in 2025 en 0,01% bbp in 2027), wat volgens de Afdeling tot een nulsaldo zou kunnen herleid worden, door de zeer geringe budgettaire marge aan te werden voor groei-ondersteunende en duurzame investeringen, conform de kwantitatieve aanbevelingen uiteengezet in punt 3.2.

Tabel 29
Aanbevolen normatief traject voor het geheel van de Gemeenschappen en de Gewesten (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: ΔSB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke Overheid Gemeenschappen en Gewesten									
In % bbp		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. ±(Δ 25-23)
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-1,90%	-1,20%	-1,15%	-0,95%	-0,74%	-0,68%	-0,62%	0,45%
Rentelasten	(2)	0,21%	0,20%	0,21%	0,23%	0,26%	0,29%	0,32%	0,06%
Primair saldo	(3)	-1,69%	-1,00%	-0,94%	-0,72%	-0,49%	-0,39%	-0,30%	0,51%
Structureel saldo	(4)	-1,25%	-1,09%	-1,14%	-0,95%	-0,72%	-0,66%	-0,61%	0,37%
	<i>Δ structureel saldo</i>			-0,05%	0,19%	0,23%	0,06%	0,05%	0,37%
Schuldratio	(5)	17,28%	17,83%	18,86%	19,74%	20,46%	21,08%	21,60%	2,63%
	<i>(impliciete rentevoet - nominale bbp-groei)</i>	(6)	-9,26%	-5,22%	-1,96%	-1,64%	-1,29%	-1,39%	-1,31%
Genormeerd scenario:									
AANBEVOLEN STRUCTURELE VERBETERING	$(\Delta 7) = (\Delta 7.a) + (\Delta 7.b)$	0,52%	0,16%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,50%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	$(\Delta 7.a)$			-0,05%	0,19%	0,23%	0,06%	0,05%	0,37%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	$(\Delta 7.a1)$	0,61%	0,54%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	$(\Delta 7.b)$			0,21%	-0,02%	-0,06%	0,10%	0,12%	0,13%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne				<i>volgens de Europese criteria</i>					
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-1,25%	-1,09%	-0,93%	-0,76%	-0,59%	-0,43%	-0,26%	0,50%
Cyclische weerslag	(8)	-0,34%	-0,08%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,02%	0,00%	0,06%
Eénmalige verrichtingen (one shots)	(9)	-0,38%	-0,04%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
Correctie overdrachten	(10)	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-1,90%	-1,20%	-0,94%	-0,76%	-0,62%	-0,44%	-0,26%	0,58%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,21%	0,20%	0,21%	0,23%	0,25%	0,28%	0,31%	0,05%
<i>Evolutie rentelasten</i>	$(\Delta 12)$		-0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-1,04%	-0,89%	-0,71%	-0,53%	-0,34%	-0,15%	0,05%	0,55%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	$(\Delta 13)$		0,15%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,20%	0,55%
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-1,69%	-1,00%	-0,72%	-0,53%	-0,37%	-0,17%	0,05%	0,63%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,21%	0,19%	0,12%	0,23%	0,34%	0,12%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	$(\Delta 15)$		0,00%	0,21%	-0,03%	-0,06%	0,10%	0,12%	0,12%
Genormeerde schuldgraad	(16)	17,28%	17,83%	18,65%	19,34%	19,95%	20,35%	20,54%	2,11%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	(17) = (Δ 16)			0,82%	0,69%	0,60%	0,41%	0,19%	2,11%
<i>Endogene evolutie</i>	(16.a)	0,30%	0,15%	0,38%	0,23%	0,12%	-0,10%	-0,31%	0,74%
<i>Primair saldo</i>	(16.a1)	1,69%	1,00%	0,72%	0,53%	0,37%	0,17%	-0,05%	1,62%
<i>Impact (impliciete rente - groei)</i>	(16.a2)	-1,39%	-0,85%	-0,34%	-0,30%	-0,24%	-0,27%	-0,26%	-0,88%
<i>Exogene evolutie</i>	(16.b)	0,37%	0,40%	0,44%	0,46%	0,48%	0,51%	0,49%	1,38%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

De naleving van het aanbevolen structureel aanpassingstraject voor het geheel van Gemeenschappen en Gewesten, hetzij een structurele verbetering van 0,17 procentpunt bbp op jaarbasis, mondt uit in de volgende resultaten:

- een gecumuleerde structurele verbetering over de periode 2023-2025 van 0,50 procentpunten bbp, te bekomen op een vergelijkbare wijze als voor het geheel van Entiteit II;
- een afbouw van het structureel tekort van 1,09% bbp in 2022 tot 0,59% bbp in 2025 (en tot 0,26% bbp in 2027);
- een daling van het nominaal vorderingstekort van 1,20% bbp in 2022 tot 0,62% bbp in 2025 (en tot 0,26% bbp in 2027);
- een schuldratio die vooral onder druk van de exogene factoren stijgt van 17,83% bbp in 2022 tot 19,95% bbp in 2025 (en tot 20,54% bbp in 2027).

3.6.2 Verdere opsplitsing van de aanbevolen structurele verbetering tussen de individuele deelstaten

De geadviseerde normatieve trajecten voor de individuele deelstaten zijn beperkt tot de Vlaamse Gemeenschap (VG), de Franse Gemeenschap (FG), het Waalse Gewest (WG) en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (BHG) omdat de economische vooruitzichten van het FPB zich nog beperken tot een *zeer voorlopige raming* – onder voorbehoud van latere revisie - van de rekeningen en de vorderingensaldi van die deelstaten en geen verdere details verstrekken voor de Duitstalige Gemeenschap en de drie Gemeenschapscommissies te Brussel ⁷⁹.

Omdat een normatief traject voor een groep van deelgebieden geen meerwaarde aanlevert voor de betrokken entiteiten, heeft de Afdeling beslist om, in afwachting van gedetailleerde vooruitzichten voor elk van deze entiteiten, geen normatief aanpassingstraject op te stellen. ⁸⁰

⁷⁹ Zijnde de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

⁸⁰ Het afleiden van het normatief traject per saldo levert een vertekening op omwille van de rubriek “niet-verdeelde”.

Voor de bepaling van het aandeel van de VG, de FG, het WG en het BHG in de structurele inspanningen van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten werd het geraamd structureel saldo bij ongewijzigd beleid voor 2022 ⁸¹ weerhouden. Omdat deze werkwijze conform is met een verdeling die uitgaat van hun respectievelijke aandelen in het voor 2022 geraamde structureel tekort bij ongewijzigd beleid voor Gezamenlijke Overheid, wordt die laatste sleutel eveneens in onderstaande tabel ter informatie meegegeven.

Tabel 30
Aandeel van de VG, FG, WG en BHG in het SB 2022 van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten ⁸²

		VG	FG	WG	BHG	DG, GGC, FGC & VGC	TOTAAL G&G
2022							
<i>% bbp (tenzij anders vermeld)</i>							
<i>structureel saldo bij ongewijzigd beleid</i>							
1	HRF advies 4/2022	-0,4%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,2%	-1,1%
2	HRF advies 4/2021	-0,5%	-0,1%	-0,4%	-0,2%	0,0%	-1,2%
(1-2)	Vershil	0,1%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,2%	0,1%
<i>% aandeel in totaal G&G</i>							
1	HRF advies 4/2022	34,6%	18,4%	49,5%	15,9%	-18,4%	100,0%
2	HRF advies 4/2021	38,3%	10,5%	31,6%	15,9%	3,7%	100,0%
(1-2)	Vershil	-3,7%	7,8%	18,0%	0,0%	-22,0%	0,0%
<i>% aandeel in totaal Gezamenlijke Overheid</i>							
1	HRF advies 4/2022	9,6%	5,1%	13,7%	4,4%	-5,1%	27,7%
2	HRF advies 4/2021	9,7%	2,7%	8,0%	4,0%	0,3%	24,7%
(1-2)	Vershil	-0,1%	2,4%	5,7%	0,4%	-5,4%	3,0%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022), HRF-advies van april 2021.

De vereiste bijkomende structurele verbetering wordt jaarlijks bepaald als het verschil tussen de aanbevolen structurele verbetering en de evolutie van het structureel saldo bij ongewijzigd beleid.

⁸¹ Om redenen van conformiteit tussen Entiteit I en Entiteit II enerzijds en het geheel van Gemeenschappen en Gewesten anderzijds, werden de afrekeningssaldi van de in de Bijzondere Financieringswet (BFW) bedoelde overdrachten - die door de HRF (niet door het FPB) als one off worden beschouwd - in de afleiding van het structureel saldo van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten *niet* in rekening gebracht, terwijl dat *wel* het geval is in de raming van het structureel saldo op het niveau van de individuele deelstaten (VG, FG, WG, BHG en de samengevoegde DG, GGC, FGC en VGC). Dit resulteert in een afwijking tussen het geheel van Gemeenschappen en Gewesten en de samentelling van de individuele entiteiten die speelt tot en met 2022 (nul verondersteld vanaf 2023). De afwijking is betekenisvol voor 2020 en 2022 (-0,3% bbp resp. +0,2% bbp als gevolg van de sterke negatieve afrekeningssaldi in 2020 en de omvangrijke positieve saldi in 2022).

⁸² De groep DG, GGC, FGC en VGC per saldo bepaald, vóór uitzuivering van de rubriek "niet-verdeelde".

De toepassing van voormelde verdeelsleutel resulteert in de volgende normatieve trajecten voor de individuele deelstaten ⁸³.

Tabel 31
Aanbevolen normatief traject voor de Vlaamse Gemeenschap (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke overheid Vlaamse Gemeenschap									
In % bbp (tenzij anders vermeld)		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-0,59%	-0,27%	-0,24%	-0,11%	-0,07%	-0,05%	0,00%	0,19%
Rentelasten	(2)	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,09%	0,01%
Primair saldo	(3)	-0,51%	-0,20%	-0,18%	-0,05%	0,00%	0,03%	0,09%	0,20%
Structureel saldo	(4)	-0,39%	-0,38%	-0,24%	-0,12%	-0,06%	-0,04%	0,00%	0,32%
<i>Δ structureel saldo</i>	<i>($\Delta 4$)</i>		<i>0,01%</i>	<i>0,14%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,32%</i>
Schuldratio	(5)	5,86%	6,08%	6,47%	6,77%	7,08%	7,36%	7,58%	1,00%
Rentelasten (in % totale uitgaven ESR)	(6)	0,65%	0,57%	0,58%	0,60%	0,65%	0,72%	0,82%	0,07%
Genormeerd scenario:									
STRUCTURELE VERBETERING	<i>($\Delta 7$) = ($\Delta 7.a$) + ($\Delta 7.b$)</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,17%</i>
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	<i>($\Delta 7.a$)</i>			<i>0,14%</i>	<i>0,12%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,32%</i>
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	<i>($\Delta 7.a1$)</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,25%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,04%</i>
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	<i>($\Delta 7.b$)</i>			<i>-0,08%</i>	<i>-0,06%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,02%</i>	<i>-0,15%</i>
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
<i>volgens de Europese criteria</i>									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-0,39%	-0,38%	-0,32%	-0,26%	-0,21%	-0,15%	-0,09%	0,17%
Cyclische weerslag	(8)	-0,19%	-0,05%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	0,00%	0,03%
Eénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	-0,04%	0,15%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,15%
Correctie overdrachten	(10)	0,04%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,59%	-0,27%	-0,32%	-0,26%	-0,22%	-0,16%	-0,09%	0,05%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,10%	0,01%
<i>Evolutie rentelasten</i>	<i>($\Delta 12$)</i>		<i>-0,01%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-0,32%	-0,31%	-0,26%	-0,20%	-0,13%	-0,06%	0,00%	0,18%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	<i>($\Delta 13$)</i>		<i>0,00%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,06%</i>	<i>0,07%</i>	<i>0,07%</i>	<i>0,18%</i>
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-0,51%	-0,20%	-0,26%	-0,19%	-0,14%	-0,07%	0,00%	0,06%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	-0,08%	-0,14%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,14%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	<i>($\Delta 15$)</i>		<i>0,00%</i>	<i>-0,08%</i>	<i>-0,06%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,03%</i>	<i>0,02%</i>	<i>-0,14%</i>
Genormeerde schuldgraad	(16)	5,86%	6,08%	6,55%	7,00%	7,44%	7,83%	8,12%	1,36%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	<i>(17) = ($\Delta 16$)</i>		<i>0,22%</i>	<i>0,48%</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,44%</i>	<i>0,39%</i>	<i>0,29%</i>	<i>1,36%</i>
<i>Endogene evolutie</i>	<i>(16.a)</i>		<i>-0,09%</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,07%</i>	<i>0,04%</i>	<i>-0,05%</i>	<i>-0,13%</i>	<i>0,25%</i>
<i>Exogene evolutie</i>	<i>(16.b)</i>		<i>0,31%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,37%</i>	<i>0,40%</i>	<i>0,43%</i>	<i>0,42%</i>	<i>1,12%</i>

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

⁸³ Om redenen van conformiteit tussen Entiteit I en Entiteit II enerzijds en het geheel van Gemeenschappen en Gewesten anderzijds, werd inzake schuldevolutie de exogene factor die betrekking heeft op de afschrijving van de uitstaande schuld inzake ziekenhuisinfrastructuur in rekening gebracht op het niveau van het geheel van Gemeenschappen en Gewesten. Bij gebrek aan regionale uitsplitsing van dat jaarlijkse bedrag, werd deze exogene factor niet in rekening gebracht op het niveau van de individuele entiteiten. Dit resulteert in een afwijking tussen het geheel van Gemeenschappen en Gewesten en de samentelling van de individuele entiteiten ten belope van -0,06% bbp tot 2022 en -0,05% bbp vanaf 2023.

Tabel 32
Aanbevolen normatief traject voor de Franse Gemeenschap (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke overheid Franse Gemeenschap									
In % bbp (tenzij anders vermeld)		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-0,20%	-0,14%	-0,22%	-0,21%	-0,20%	-0,20%	-0,18%	-0,05%
Rentelasten	(2)	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,01%
Primair saldo	(3)	-0,17%	-0,11%	-0,19%	-0,18%	-0,15%	-0,15%	-0,13%	-0,04%
Structureel saldo	(4)	-0,16%	-0,20%	-0,22%	-0,21%	-0,19%	-0,19%	-0,18%	0,01%
<i>Δ structureel saldo</i>	(4A)		-0,05%	-0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,01%	0,01%
Schuldratio	(5)	2,15%	2,16%	2,32%	2,46%	2,59%	2,72%	2,83%	0,43%
Rentelasten (in % totale uitgaven ESR)	(6)	0,68%	0,68%	0,76%	0,86%	0,98%	1,12%	1,28%	0,30%
Genormeerd scenario:									
STRUCTURELE VERBETERING	(7) = (7.a) + (7.b)	-0,05%	-0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	(7.a)			-0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,01%	0,01%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	(7.a1)			0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	(7.b)	0,03%	0,02%	0,05%	0,02%	0,01%	0,03%	0,02%	0,08%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne				<i>volgens de Europese criteria</i>					
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-0,16%	-0,20%	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%	0,09%
Cyclische weerslag	(8)	-0,07%	-0,02%	0,00%	0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,01%
Eénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	0,01%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,07%
Correctie overdrachten	(10)	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,20%	-0,14%	-0,17%	-0,14%	-0,11%	-0,08%	-0,05%	0,03%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,01%
<i>Evolutie rentelasten</i>	(12)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-0,13%	-0,17%	-0,14%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,10%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	(13)		-0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,10%
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-0,17%	-0,11%	-0,14%	-0,11%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,04%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,05%	0,07%	0,08%	0,11%	0,13%	0,08%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	(15)		0,00%	0,05%	0,02%	0,01%	0,03%	0,02%	0,08%
Genormeerde schuldgraad	(16)	2,15%	2,16%	2,27%	2,35%	2,40%	2,42%	2,40%	0,24%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	(17) = (16)		0,01%	0,11%	0,08%	0,05%	0,02%	-0,02%	0,24%
<i>Endogene evolutie</i>	(16.a)		0,01%	0,11%	0,08%	0,05%	0,02%	-0,02%	0,24%
<i>Exogene evolutie</i>	(16.b)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Tabel 33
Aanbevolen normatief traject voor het Waalse Gewest (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke overheid Waalse Gewest									
In % bbp (tenzij anders vermeld)		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-0,78%	-0,58%	-0,51%	-0,44%	-0,30%	-0,26%	-0,25%	0,28%
Rentelasten	(2)	0,08%	0,08%	0,09%	0,10%	0,11%	0,12%	0,13%	0,03%
Primair saldo	(3)	-0,70%	-0,50%	-0,42%	-0,34%	-0,19%	-0,14%	-0,13%	0,31%
Structureel saldo	(4)	-0,41%	-0,54%	-0,50%	-0,44%	-0,30%	-0,26%	-0,25%	0,24%
<i>Δ structureel saldo</i>	(4A)		-0,13%	0,04%	0,06%	0,14%	0,04%	0,00%	0,24%
Schuldratio	(5)	6,35%	6,65%	7,06%	7,40%	7,61%	7,76%	7,89%	0,96%
Rentelasten (in % totale uitgaven ESR)	(6)	2,18%	2,27%	2,56%	2,89%	3,34%	3,74%	4,14%	1,06%
Genormeerd scenario:									
STRUCTURELE VERBETERING	(Δ7) = (Δ7.a) + (Δ7.b)	-0,08%	-0,13%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,25%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	(Δ7.a)			0,04%	0,06%	0,14%	0,04%	0,00%	0,24%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	(Δ7.a1)	0,12%	0,16%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	(Δ7.b)			0,04%	0,02%	-0,06%	0,04%	0,08%	0,00%
<i>volgens de Europese criteria</i>									
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne									
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-0,41%	-0,54%	-0,46%	-0,38%	-0,29%	-0,21%	-0,13%	0,25%
Cyclische weerslag	(8)	-0,05%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Eénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	-0,32%	-0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
Correctie overdrachten	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,78%	-0,58%	-0,46%	-0,38%	-0,30%	-0,21%	-0,13%	0,29%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,08%	0,08%	0,09%	0,10%	0,11%	0,12%	0,13%	0,03%
<i>Evolutie rentelasten</i>	(Δ12)		0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,03%
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-0,33%	-0,46%	-0,37%	-0,28%	-0,19%	-0,09%	0,00%	0,27%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	(Δ13)		-0,13%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,27%
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-0,70%	-0,50%	-0,37%	-0,28%	-0,19%	-0,10%	0,00%	0,31%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	0,00%	0,05%	0,12%	0,00%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	(Δ15)		0,00%	0,04%	0,02%	-0,06%	0,04%	0,08%	0,00%
Genormeerde schuldgraad	(16)	6,35%	6,65%	7,01%	7,29%	7,50%	7,61%	7,62%	0,85%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	(17) = (Δ16)		0,31%	0,36%	0,28%	0,21%	0,10%	0,01%	0,85%
<i>Endogene evolutie</i>	(16.a)		0,20%	0,26%	0,18%	0,11%	0,01%	-0,08%	0,55%
<i>Exogene evolutie</i>	(16.b)		0,11%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,09%	0,30%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

Tabel 34
Aanbevolen normatief traject voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (in % bbp)

Normatief traject op basis van de strikte toepassing van het Europees begrotingskader: Δ SB 0,6 procentpunt bbp vanaf 2023 op het niveau Gezamenlijke overheid Brusselse Hoofdstedelijk Gewest									
In % bbp (tenzij anders vermeld)		2021	2022	Horizon Stabiliteitsprogramma 4/2022			2026	2027	(25 - 22) resp. $\Sigma(\Delta 25-23)$
				2023	2024	2025			
Ongewijzigd beleid (02/2022 FPB)									
Vorderingensaldo	(1)	-0,30%	-0,17%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	0,01%
Rentelasten	(2)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,01%
Primair saldo	(3)	-0,28%	-0,15%	-0,14%	-0,14%	-0,13%	-0,12%	-0,11%	0,02%
Structureel saldo	(4)	-0,27%	-0,17%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,15%	0,02%
<i>Δ structureel saldo</i>	(4A)		0,10%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Schuldratio	(5)	1,84%	1,93%	2,07%	2,19%	2,32%	2,44%	2,56%	0,39%
Rentelasten (in % totale uitgaven ESR)	(6)	1,37%	1,41%	1,65%	1,95%	2,41%	3,00%	3,69%	1,00%
Genormeerd scenario:									
STRUCTURELE VERBETERING	(7) = (7.a) + (7.b)	-0,02%	0,10%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,08%
<i>bij ongewijzigd beleid</i>	(7.a)			0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
<i>waarvan afbouw coronamaatregelen</i>	(7.a1)	0,02%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>bijkomende structurele inspanning</i>	(7.b)			0,01%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,06%
ONE OFF'S voor uitgaven gerelateerd aan geopolitiek conflict in Oekraïne				<i>volgens de Europese criteria</i>					
Genormeerd structureel saldo (SB)	(7)	-0,27%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,09%	-0,07%	-0,04%	0,08%
Cyclische weerslag	(8)	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Eénmalige verrichtingen (one-shots)	(9)	-0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
Correctie overdrachten	(10)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Genormeerd vorderingensaldo	(11) = (7) + (8) + (9) + (10)	-0,30%	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,08%
Genormeerde rentelasten	(12)	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,01%
<i>Evolutie rentelasten</i>	(12)		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Genormeerd structureel primair saldo	(13) = (7) + (12)	-0,25%	-0,16%	-0,13%	-0,10%	-0,07%	-0,03%	0,00%	0,09%
<i>Structurele primaire verbetering</i>	(13)		0,10%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%
Genormeerd primair saldo	(14) = (11) + (12)	-0,28%	-0,15%	-0,13%	-0,10%	-0,07%	-0,04%	0,00%	0,09%
Gecumuleerde primaire inspanning	(15) = (14) - (3)	0,00%	0,00%	0,01%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%	0,06%
<i>Bijkomende primaire inspanning</i>	(15)		0,00%	0,01%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,06%
Genormeerde schuldgraad	(16)	1,84%	1,93%	2,06%	2,15%	2,22%	2,25%	2,26%	0,28%
<i>Jaarlijks verschil, waarvan:</i>	(17) = (16)		0,10%	0,12%	0,09%	0,07%	0,04%	0,01%	0,28%
<i>Endogene evolutie</i>	(16.a)		0,06%	0,09%	0,06%	0,04%	0,01%	-0,02%	0,19%
<i>Exogene evolutie</i>	(16.b)		0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,09%

Bron: Berekeningen HRF op basis van de Economische Vooruitzichten 2022-2027 van het FPB (februari 2022).

4 BIJLAGEN

4.1 De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid 2015-2020

Tabel 35 geeft een overzicht van de begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid over de periode 2015-2020 op basis van de nationale rekeningen gepubliceerd in oktober 2021. Dit zijn rekeningen die opgesteld zijn conform de methodologie van het Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 2010 (ESR 2010).

Tabel 35
De begrotingsresultaten van de Gezamenlijke Overheid 2015–2020 (in % bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2019-2020 (in p.p.)	p.m. nominale groei (%) in 2020
Ontvangsten	51,3%	50,8%	51,3%	51,4%	49,9%	50,1%	0,2%	-4,1%
<u>Fiscale en parafiscale ontvangsten</u>	<u>44,4%</u>	<u>43,6%</u>	<u>44,2%</u>	<u>44,2%</u>	<u>42,9%</u>	<u>43,1%</u>	<u>0,2%</u>	-4,1%
Directe belastingen op de gezinnen (w.o. PB), niet-inwoners en IZW's	13,0%	12,5%	12,5%	12,4%	11,9%	12,4%	0,5%	-0,5%
Directe belastingen op de vennootschappen (w.o. VenB)	3,4%	3,5%	4,1%	4,4%	3,8%	3,3%	-0,4%	-15,5%
Indirecte belastingen	13,2%	13,4%	13,3%	13,4%	13,3%	13,0%	-0,3%	-6,6%
Werkelijke sociale premies	14,1%	13,5%	13,4%	13,3%	13,2%	13,6%	0,4%	-1,5%
Kapitaalbelastingen	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,0%	-3,1%
<u>Niet-fiscale ontvangsten</u>	<u>6,9%</u>	<u>7,1%</u>	<u>7,2%</u>	<u>7,1%</u>	<u>7,0%</u>	<u>7,1%</u>	<u>0,0%</u>	-4,2%
Primaire uitgaven	50,8%	50,4%	49,7%	50,1%	49,9%	57,2%	7,4%	9,7%
<u>Lopende uitgaven</u>	<u>47,3%</u>	<u>47,1%</u>	<u>46,5%</u>	<u>46,7%</u>	<u>46,5%</u>	<u>53,6%</u>	<u>7,1%</u>	10,2%
Bezoldigingen	12,6%	12,5%	12,4%	12,3%	12,3%	13,2%	0,9%	2,9%
Aankopen van goederen en diensten	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	0,3%	2,0%
Subsidies aan bedrijven	3,8%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	5,0%	1,2%	26,3%
Sociale uitkeringen	24,7%	24,7%	24,6%	24,6%	24,5%	28,1%	3,7%	9,9%
Inkomstenoverdrachten	2,1%	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	3,0%	1,0%	45,7%
<u>Kapitaaluitgaven</u>	<u>3,6%</u>	<u>3,3%</u>	<u>3,2%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,4%</u>	<u>3,6%</u>	<u>0,2%</u>	2,6%
Bruto-investeringen in vaste activa	2,5%	2,4%	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	0,1%	0,4%
Overige kapitaaluitgaven	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	0,1%	10,1%
Primair saldo	0,5%	0,3%	1,7%	1,3%	0,1%	-7,1%	-7,2%	
Rentelasten	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%	1,9%	0,0%	-5,4%
Vorderingensaldo	-2,4%	-2,4%	-0,7%	-0,8%	-1,9%	-9,1%	-7,2%	
Cyclische component	0,0%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,5%	-3,8%	-4,2%	
One shots	0,1%	-0,1%	0,4%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,2%	
Structureel saldo	-2,6%	-2,2%	-1,1%	-1,6%	-2,6%	-5,3%	-2,7%	
Structureel primair saldo	0,3%	0,5%	1,2%	0,5%	-0,6%	-3,4%	-2,8%	
Brutoschuld	105,2%	105,0%	102,0%	99,9%	97,7%	112,8%	15,1%	

Bron: INR (Rekeningen van de overheid, oktober 2021), Economische Vooruitzichten 2022-2027 FPB (februari 2022), en berekeningen HRF.

4.2 Verschillen in de prognoses FPB van 2/2022 ten opzichte van 2/2021: een grondig gewijzigd macro-economisch kader

Tabel 36
Verschillen in de prognoses FPB van 2/2022 ten opzichte van 2/2021:
een grondig gewijzigd macro-economisch kader

Economische vooruitzichten FPB <i>in % bbp (tenzij anders vermeld)</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
februari 2022							
reële bbp-groei	-5,7%	6,1%	3,0%	1,9%	1,5%	1,3%	1,3%
potentiële bbp-groei	1,3%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%
output gap	-6,1%	-2,0%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
nominale bbp-groei	-4,4%	10,7%	6,5%	3,2%	2,9%	2,6%	2,8%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	1,3%	4,3%	3,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,5%
<u>Gezamenlijke Overheid:</u>							
structureel saldo	-5,3%	-4,7%	-3,9%	-4,0%	-4,1%	-3,8%	-4,0%
vorderingensaldo	-9,1%	-6,0%	-4,2%	-4,0%	-4,2%	-3,9%	-4,0%
schuldratio	112,8%	108,9%	106,3%	107,5%	109,0%	110,6%	112,0%
februari 2021							
reële bbp-groei	-6,2%	4,1%	3,5%	1,7%	1,5%	1,3%	1,1%
potentiële bbp-groei	0,9%	0,9%	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
output gap	-5,9%	-2,9%	-0,6%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%
nominale bbp-groei	-5,6%	5,2%	5,1%	3,4%	3,2%	2,9%	2,8%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	0,7%	1,0%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%
<u>Gezamenlijke Overheid:</u>							
structureel saldo	-6,2%	-5,3%	-4,7%	-4,9%	-5,2%	-5,1%	-5,1%
vorderingensaldo	-9,7%	-7,0%	-5,0%	-5,0%	-5,1%	-5,0%	-5,2%
schuldratio	114,8%	115,9%	115,7%	117,1%	118,8%	120,6%	122,6%
verschil (02/2022 t.o.v. 02/2021)							
reële bbp-groei	0,6%	2,0%	-0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
potentiële bbp-groei	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%
output gap	-0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,1%
nominale bbp-groei	1,1%	5,5%	1,4%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	0,0%
deflator bbp (jaarlijkse verandering)	0,6%	3,3%	1,8%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
<u>Gezamenlijke Overheid:</u>							
structureel saldo	0,9%	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,2%
vorderingensaldo	0,7%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
schuldratio	-2,1%	-7,1%	-9,4%	-9,6%	-9,8%	-10,0%	-10,6%

Bron: Economische Vooruitzichten van 2021-2026 en 2022-2027, van het FPB (gepubliceerd op 26.02.2021 resp. 24.02.2022).

4.3 Economische vooruitzichten voor de eurozone: ramingen van de Europese Commissie en de OESO

Tabel 37 vergelijkt de ramingen inzake reële bbp-groei voor de verschillende landen van de eurozone uit de volgende publicaties:

- Winter Forecast 2022 van de Europese Commissie (februari 2022);
- Autumn Forecast 2021 van de Europese Commissie (november 2021);
- Economic Outlook no 110 (Autumn) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (december 2021).

Op basis van de groeiramingen van deze instellingen wordt in Tabel 38 de geraamde evolutie van het reële bbp weergegeven ten opzichte van 2019, het niveau van vóór de crisis.

Tabel 37
Ramingen van de reële bbp-groei voor de landen van de eurozone volgens de Europese Commissie en de OESO (% groei t.o.v. voorgaande jaar)

		2020	EC Winter Forecast 2022			EC Autumn Forecast 2021			Oeso Economic Outlook no 110		
			2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
AT	Oostenrijk	-6,7%	4,7%	4,3%	2,3%	4,4%	4,9%	1,9%	4,1%	4,6%	2,5%
BE	België	-5,7%	6,1%	2,7%	2,2%	6,0%	2,6%	1,9%	6,1%	3,2%	1,4%
CY	Cyprus	-5,2%	5,3%	4,1%	3,5%	5,4%	4,2%	3,5%			
DE	Duitsland	-4,6%	2,8%	3,6%	2,6%	2,7%	4,6%	1,7%	2,9%	4,1%	2,4%
EE	Estland	-3,0%	7,5%	3,1%	4,0%	9,0%	3,7%	3,5%	9,6%	4,5%	3,8%
EL	Griekenland	-9,0%	8,5%	4,9%	3,5%	7,1%	5,2%	3,6%	6,7%	4,8%	2,9%
ES	Spanje	-10,8%	5,0%	5,6%	4,4%	4,6%	5,5%	4,4%	4,5%	5,5%	3,8%
FI	Finland	-2,8%	3,5%	3,0%	2,0%	3,4%	2,8%	2,0%	3,5%	2,9%	1,5%
FR	Frankrijk	-7,9%	7,0%	3,6%	2,1%	6,5%	3,8%	2,3%	6,8%	4,2%	2,1%
IE	Ierland	5,9%	13,7%	5,5%	4,5%	14,6%	5,1%	4,1%	15,2%	5,7%	3,9%
IT	Italië	-8,9%	6,5%	4,1%	2,3%	6,2%	4,3%	2,3%	6,3%	4,6%	2,6%
LT	Litouwen	-0,1%	4,8%	3,4%	3,4%	5,0%	3,6%	3,4%	5,1%	3,8%	3,5%
LU	Luxemburg	-1,8%	7,0%	3,9%	2,9%	5,8%	3,7%	2,7%	6,5%	3,7%	3,1%
LV	Letland	-3,6%	4,7%	4,4%	3,8%	4,7%	5,0%	4,0%	4,3%	3,6%	4,8%
MT	Malta	-8,2%	5,9%	6,0%	5,0%	5,0%	6,2%	4,8%			
NL	Nederland	-3,8%	4,3%	3,0%	2,7%	4,0%	3,3%	1,6%	4,3%	3,2%	1,8%
PT	Portugal	-8,4%	4,9%	5,5%	2,6%	4,5%	5,3%	2,4%	4,8%	5,8%	2,8%
SI	Slovenië	-4,2%	6,9%	3,8%	3,6%	6,4%	4,2%	3,5%	5,9%	5,4%	3,2%
SK	Slowakije	-4,4%	3,0%	5,0%	5,1%	3,8%	5,3%	4,3%	3,2%	5,0%	4,8%
EA19	Eurozone	-6,4%	5,3%	4,0%	2,7%	5,0%	4,3%	2,4%	5,2%	4,3%	2,5%
EU27	Europese Unie	-5,9%	5,3%	4,0%	2,8%	5,0%	4,3%	2,5%			

Bron: Europese Commissie (Autumn Forecast 2021 (november 2021) en Winter Forecast 2022 (februari 2022)) en OESO (Economic Outlook no 110, december 2021).

Tabel 38
Geraamde evolutie van het bbp t.o.v. 2019 voor de landen van de eurozone volgens de Europese Commissie en de OESO (index 2019=100) ⁸⁴

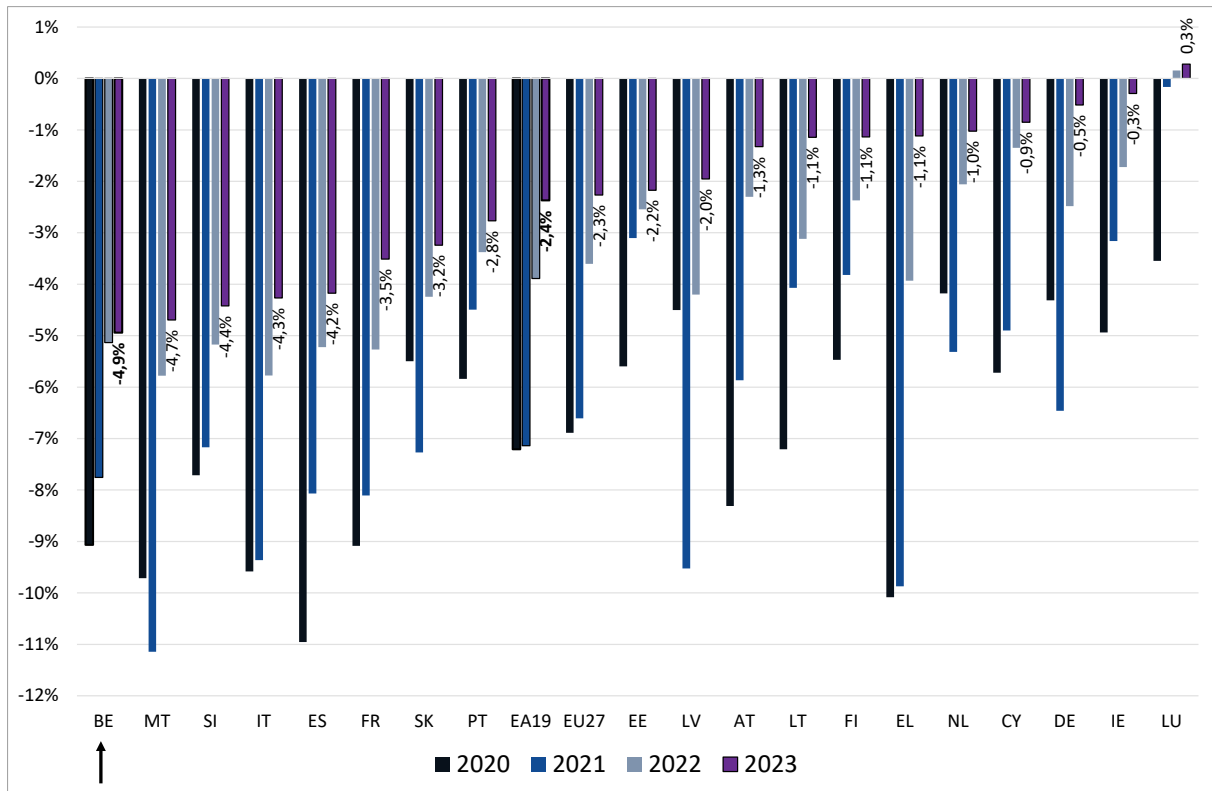
		2019	2020	EC Winter Forecast 2022			EC Autumn Forecast 2021			Oeso Economic Outlook no 110		
				2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
AT	Oostenrijk	100,0	93,3	97,7	101,9	104,2	97,4	102,2	104,1	97,1	101,6	104,1
BE	België	100,0	94,3	100,1	102,8	105,0	100,0	102,6	104,5	100,1	103,3	104,7
CY	Cyprus	100,0	94,8	99,8	103,9	107,6	99,9	104,1	107,8			
DE	Duitsland	100,0	95,4	98,1	101,6	104,2	98,0	102,5	104,2	98,2	102,2	104,6
EE	Estland	100,0	97,0	104,3	107,5	111,8	105,7	109,6	113,5	106,3	111,1	115,3
EL	Griekenland	100,0	91,0	98,7	103,6	107,2	97,5	102,5	106,2	97,1	101,8	104,7
ES	Spanje	100,0	89,2	93,7	98,9	103,3	93,3	98,4	102,8	93,2	98,3	102,1
FI	Finland	100,0	97,2	100,6	103,6	105,7	100,5	103,3	105,4	100,6	103,5	105,1
FR	Frankrijk	100,0	92,1	98,5	102,1	104,2	98,1	101,8	104,2	98,4	102,5	104,6
IE	Ierland	100,0	105,9	120,4	127,0	132,7	121,4	127,6	132,8	122,0	129,0	134,0
IT	Italië	100,0	91,1	97,0	101,0	103,3	96,7	100,9	103,2	96,8	101,3	103,9
LT	Litouwen	100,0	99,9	104,7	108,3	111,9	104,9	108,7	112,4	105,0	109,0	112,8
LU	Luxemburg	100,0	98,2	105,1	109,2	112,3	103,9	107,7	110,6	104,6	108,5	111,8
LV	Letland	100,0	96,4	100,9	105,4	109,4	100,9	106,0	110,2	100,5	104,2	109,2
MT	Malta	100,0	91,8	97,2	103,0	108,2	96,4	102,4	107,3			
NL	Nederland	100,0	96,2	100,3	103,3	106,1	100,0	103,3	105,0	100,3	103,5	105,4
PT	Portugal	100,0	91,6	96,1	101,4	104,0	95,7	100,8	103,2	96,0	101,6	104,4
SI	Slovenië	100,0	95,8	102,4	106,3	110,1	101,9	106,2	109,9	101,5	106,9	110,4
SK	Slowakije	100,0	95,6	98,5	103,4	108,7	99,2	104,5	109,0	98,7	103,6	108,6
EA19	Eurozone	100,0	93,6	98,6	102,5	105,3	98,3	102,5	105,0	98,5	102,7	105,3
EU27	Europese Unie	100,0	94,1	99,1	103,1	105,9	98,8	103,1	105,6			

Bron: Eigen berekeningen op basis van: Europese Commissie (Autumn Forecast 2021 (november 2021) en Winter Forecast 2022 (februari 2022)) en OESO (Economic Outlook no 110, december 2021).

⁸⁴ Er dient hierbij evenwel opgemerkt te worden dat de evaluatie door de Europese Commissie van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule gebeurt op basis van de kwartaalcijfers van het bbp.

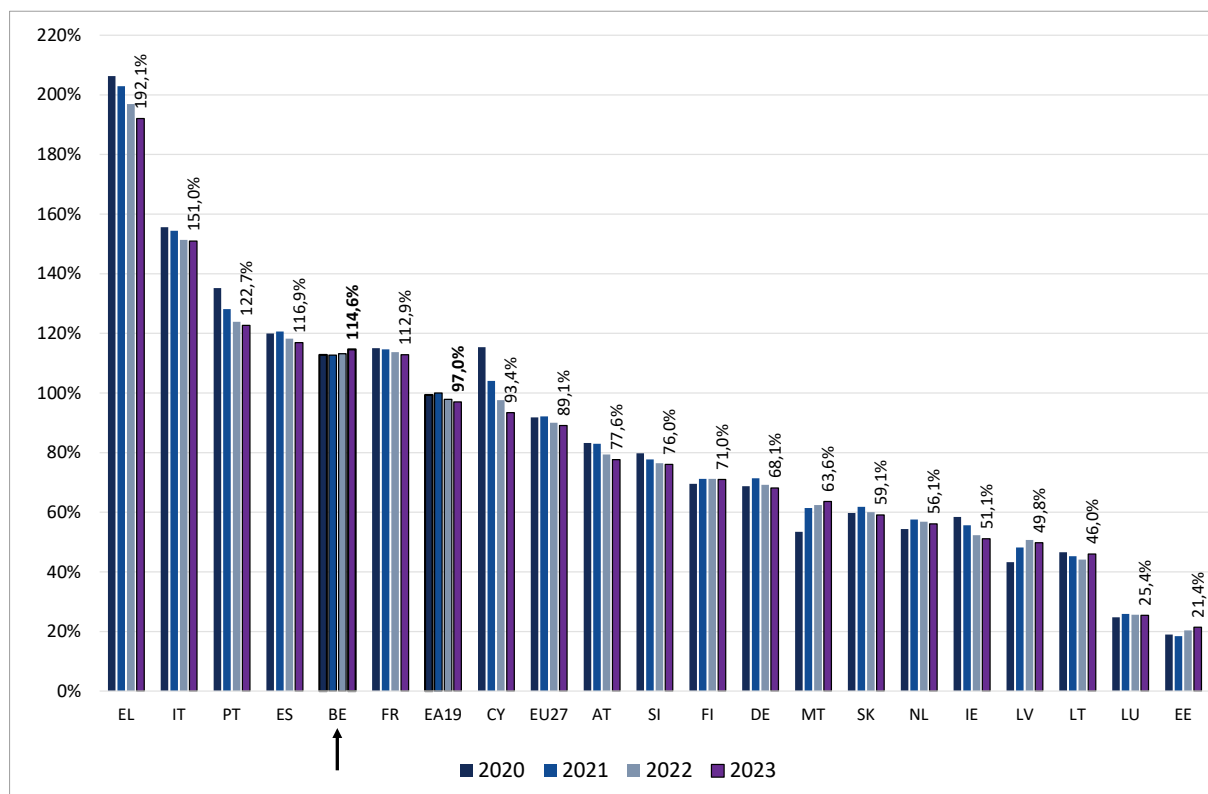
4.4 Ramingen voor het vorderingensaldo en de schuldgraad in de eurozone op basis van de Autumn Forecast 2021 van de Europese Commissie

Grafiek 6
Ramingen voor het vorderingensaldo in de eurozone (in % bbp)



Bron: Europese Commissie (Autumn Forecast 2021 (november 2021)).

Grafiek 7
Ramingen voor de schuldgraad in de eurozone (in % bbp)



Bron: Europese Commissie (Autumn Forecast 2021 (november 2021)).

4.5 Geraamde budgettaire impact van de maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis

4.5.1 Uitgaven voor Covidmaatregelen in 2020, 2021 en 2022

Tabel 39
Uitgaven voor Covidmaatregelen in 2020

(in miljard EUR, tenzij anders vermeld)	2020			
	Federale overheid en sociale zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Totaal ¹	Totaal in % bbp
Impact of het financieringssaldo van de overheid en de overheidsschuld ²				
Beheer van de gezondheidscrisis	3,9	1,1	4,9	1,1%
Inkomenssteun aan gezinnen	8,4	0,4	8,7	1,9%
Uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid	3,9	0,0	3,9	0,8%
Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	3,3	0,0	3,3	0,7%
Andere sociale uitkeringen en premies	1,1	0,4	1,5	0,3%
Steun aan bedrijven en zelfstandige ondernemers	2,6	4,2	6,8	1,5%
Premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling	0,7	2,7	3,4	0,7%
Solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen ³	0,7	0,0	0,7	0,1%
Steun aan specifieke bedrijfstakken en andere	1,3	1,5	2,8	0,6%
Totaal	14,8	5,7	20,4	4,5%

Bronnen: FOD BOSA, FOD Financiën, FOD WASO, FPB, gemeenschappen en gewesten, NBB.

¹ Exclusief de maatregelen van de lokale overheid. Sommige gemeenten hebben besloten tot een afschaffing, vermindering of betalingsuitstel van lokale bedrijfsbelastingen (op horecaterrassen, toeristische overnachtingen, enz.) en/of hebben cadeaubonnen en andere premies toegekend.

² Ongerekend de structurele maatregelen die bedoeld zijn om bijvoorbeeld de gezondheidszorg bijkomend te financieren en het geheel van de herstelplannen.

³ De federale belastingvrijstelling op de gewestelijke premies en steun valt onder de "premie bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling"; de verhoogde fiscale aftrek van kosten voor restaurantbezoeken onder "steun aan specifieke bedrijfstakken"; de verminderde bedrijfsvoorheffing voor werkherwinning na tijdelijke werkloosheid onder "solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen", terwijl ze in de overheidsrekeningen als subsidie wordt geboekt.

Tabel 40
Uitgaven voor Covidmaatregelen in 2021

(in miljard EUR, tenzij anders vermeld)	2021			
	Federale overheid en sociale zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Totaal ¹	Totaal in % bbp
Impact of het financieringssaldo van de overheid en de overheidsschuld ²				
Beheer van de gezondheidscrisis	3,1	0,8	3,9	0,8%
Inkomenssteun aan gezinnen	5,2	0,0	5,2	1,0%
Uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid	1,9	0,0	1,9	0,4%
Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	2,1	0,0	2,1	0,4%
Andere sociale uitkeringen en premies	1,3	0,0	1,3	0,3%
Steun aan bedrijven en zelfstandige ondernemers	2,4	2,4	4,8	0,9%
Premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling	0,3	1,9	2,3	0,5%
Solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen ³	0,4	0,0	0,4	0,1%
Steun aan specifieke bedrijfstakken en andere	1,7	0,4	2,1	0,4%
Totaal	10,7	3,2	13,9	2,7%

Bronnen: FOD BOSA, FOD Financiën, FOD WASO, FPB, gemeenschappen en gewesten, NBB.

¹ Exclusief de maatregelen van de lokale overheid. Sommige gemeenten hebben besloten tot een afschaffing, vermindering of betalingsuitstel van lokale bedrijfsbelastingen (op horecaterrassen, toeristische overnachtingen, enz.) en/of hebben cadeaubonnen en andere premies toegekend.

² Ongerekend de structurele maatregelen die bedoeld zijn om bijvoorbeeld de gezondheidszorg bijkomend te financieren en het geheel van de herstelplannen.

³ De federale belastingvrijstelling op de gewestelijke premies en steun valt onder de "premie bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling"; de verhoogde fiscale aftrek van kosten voor restaurantbezoeken onder "steun aan specifieke bedrijfstakken"; de verminderde bedrijfsvoorheffing voor werkherwinning na tijdelijke werkloosheid onder "solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen", terwijl ze in de overheidsrekeningen als subsidie wordt geboekt.

Tabel 41
Uitgaven voor Covidmaatregelen in 2022

<i>(in miljard EUR, tenzij anders vermeld)</i>	2022⁴			
	Federale overheid en sociale zekerheid	Gemeenschappen en gewesten	Totaal ¹	<i>Totaal in % bbp</i>
Impact of het financieringssaldo van de overheid en de overheidsschuld²				
Beheer van de gezondheidscrisis	0,4	0,3	0,7	0,1%
Inkomenssteun aan gezinnen	0,2	0,0	0,2	0,0%
Uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid	0,0	0,0	0,0	0,0%
Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	0,0	0,0	0,0	0,0%
Andere sociale uitkeringen en premies	0,2	0,0	0,2	0,0%
Steun aan bedrijven en zelfstandige ondernemers	0,7	0,3	1,0	0,2%
Premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling	0,0	0,3	0,3	0,0%
Solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen ³	0,5	0,0	0,5	0,1%
Steun aan specifieke bedrijfstakken en andere	0,2	0,0	0,2	0,0%
Totaal	1,3	0,6	1,9	0,4%

Bronnen: FOD BOSA, FOD Financiën, FOD WASO, FPB, gemeenschappen en gewesten, NBB.

¹ Exclusief de maatregelen van de lokale overheid. Sommige gemeenten hebben besloten tot een afschaffing, vermindering of betalingsuitstel van lokale bedrijfsbelastingen (op horecaterrassen, toeristische overnachtingen, enz.) en/of hebben cadeaubonnen en andere premies toegekend.

² Ongerekend de structurele maatregelen die bedoeld zijn om bijvoorbeeld de gezondheidszorg bijkomend te financieren en het geheel van de herstelplannen.

³ De federale belastingvrijstelling op de gewestelijke premies en steun valt onder de "premies bij gedwongen sluiting of sterke omzetsdaling"; de verhoogde fiscale aftrek van kosten voor restaurantbezoeken onder "steun aan specifieke bedrijfstakken"; de verminderde bedrijfsvoorheffing voor werkhervatting na tijdelijke werkloosheid onder "solvabiliteitsversterkende belastingmaatregelen", terwijl ze in de overheidsrekeningen als subsidie wordt geboekt.

⁴ Voor 2022 werden alle maatregelen gekend op 19 januari 2022 in rekening gebracht volgens de op dat ogenblik gekende of geraamde budgettaire impact.

4.5.2 Geraamde budgettaire impact van de Covidmaatregelen in 2020-2025

Tabel 42

Geraamde budgettaire impact van de maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-gezondheids crisis (a)

in % bbp	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Σ(Δ 25-23)
Entiteit I (Federale Overheid)	3,25%	2,11%	0,24%	0,10%	0,05%	0,00%	
Δ		-1,14%	-1,87%	-0,14%	-0,05%	-0,05%	-0,24%
Entiteit II	1,25%	0,65%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,61%	-0,54%	-0,11%	0,00%	0,00%	-0,11%
Gemeenschappen en Gewesten	1,25%	0,64%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,61%	-0,53%	-0,11%	0,00%	0,00%	-0,11%
Lokale overheden	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		0,00%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totaal Gezamenlijke Overheid	4,50%	2,76%	0,35%	0,10%	0,05%	0,00%	
Δ		-1,74%	-2,41%	-0,25%	-0,05%	-0,05%	-0,35%
<i>Detail Gemeenschappen en Gewesten:</i>	1,25%	0,64%	0,11%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,61%	-0,53%	-0,11%	0,00%	0,00%	-0,11%
<i>Vlaamse Gemeenschap</i>	0,73%	0,29%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,44%	-0,25%	-0,04%	0,00%	0,00%	-0,04%
<i>Franse Gemeenschap</i>	0,05%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,03%	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Waals Gewest</i>	0,34%	0,23%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,12%	-0,16%	-0,07%	0,00%	0,00%	-0,07%
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	0,08%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,02%	-0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Gemeenschapscommissies</i>	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Δ		-0,01%	-0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

(a) Maatregelen met impact op het vorderingensaldo van de overheden (exclusief de maatregelen die enkel de overheidsschuld en niet het vorderingensaldo impacteren en exclusief de toegestane waarborgen).

Bron: Nationale Bank van België.

4.6 De krachtlijnen van het Europees Herstelplan

4.6.1 Situering van het NextGenerationEU binnen het totale stimuleringspakket van de Europese Unie beslist in 2020 ⁸⁵

NextGenerationEU (NGEU) is een tijdelijk herstelinstrument van meer dan 800 miljard euro dat door de Europese Unie in 2020 werd gelanceerd als reactie op de ongekende crisis als gevolg van het coronavirus. Dit instrument, goed voor 5,3 van het Europese bbp in 2022, moet helpen om de onmiddellijke economische en sociale schade ten gevolge van de coronapandemie te herstellen. Naast de ondersteuning van het economische herstel beoogt het NGEU een groener, digitaal en veerkrachtiger Europa uit te bouwen.

Naast dit tijdelijk herstelinstrument werden ook een aantal gerichte verhogingen van de langetermijnbegroting van de EU voor 2021-2027 (het Meerjarig Financieel Kader of MFK ⁸⁶) doorgevoerd.

Het NGEU vormt, samen met het MFK 2021-2027, het grootste stimuleringspakket voor Europa ooit. In het totaal gaat het om 2018 miljard euro (in lopende prijzen) ⁸⁷ voor de heropbouw van Europa na de coronacrisis. Van dat totale pakket heeft 807 miljard euro (in lopende prijzen) ⁸⁸ betrekking op het NGEU en 1.211 miljard euro (in lopende prijzen) ⁸⁹ op het MFK.

Het vernieuwende karakter van dit totale pakket blijkt uit de bestemming van de middelen:

1. Van het totale pakket van 2018 miljard euro is meer dan 50% voorzien voor **nieuwe prioriteiten**:
 - onderzoek en innovatie:
→ via het programma "*Horizon Europa*";
 - een eerlijke transitie naar een klimaatneutrale en digitale Europese Unie:
→ via het "*Fonds voor een rechtvaardige transitie*" en het programma "*Digitaal Europa*";
 - paraatheid, herstel en veerkracht (beter voorbereid zijn op huidige en toekomstige uitdagingen) via de "*Faciliteit voor herstel en veerkracht*" (RRF), het programma "*RescEU*" en een nieuw gezondheidsprogramma "*EU4Health*".

⁸⁵ Bron: Europese Commissie.

⁸⁶ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027.

⁸⁷ Totaal Europees herstelplan in prijzen 2018: 1.800 miljard euro.

⁸⁸ NGEU in prijzen 2018: 750 miljard euro.

⁸⁹ MFK 2021-2027 in prijzen 2018: 1.050 miljard euro.

2. Verder worden er middelen voorzien voor:

- de bestrijding van de klimaatverandering:
→ van de totale EU-begroting van 1.211 miljard euro zal 30% besteed worden aan het bestrijden van de klimaatverandering;
- de digitale transformatie: 20% van middelen van het RRF zullen hierin geïnvesteerd worden;
- de bescherming van de biodiversiteit en gendergelijkheid:
→ in 2026 en 2024 zal 10% van de jaarlijkse uitgaven op de lange termijn begroting bijdragen tot de stopzetting en de omkering van de achteruitgang van de biodiversiteit.

3. Voor de allereerste maal hebben de nieuwe en versterkte prioriteiten van het beleid het grootste aandeel binnen de lange termijn begroting, met name 31,9%. De twee andere grote categorieën, het gemeenschappelijk landbouwbeleid (30,9%) en de economische, sociale en territoriale cohesie (30,5%) hebben een iets kleiner aandeel in het totaal.

Als gevolg van deze keuzes zal het aandeel van de verschillende beleidsdomeinen binnen het MFK tijdens de periode 2021-2027, in vergelijking met de vorige 7-jarige EU-begroting 2014-2020, wijzigen:

- nieuwe en versterkte prioriteiten: 31,9% (tegenover ± 24% voorheen);
- gemeenschappelijk landbouwbeleid: 30,9% (tegenover ± 37% voorheen);
- economische, sociale en territoriale cohesie: 30,4% (tegenover ± 33% voorheen);
- administratie: 6,7% (tegenover ± 6% voorheen).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de toewijzingen van het MFK 2021-2027 en het NGEU over de verschillende rubrieken:

Tabel 43
Verdeling van de middelen van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en het NextGenerationEU

miljarden €, tenzij anders vermeld <i>lopende prijzen</i>	MFK 2021-2027		NGEU		Totaal Europees Herstelplan	
1. Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	149,5	12%	11,5	1%	161,0	8%
2. Cohesie, veerkracht en waarden	426,7	35%	776,5	96%	1 203,2	60%
3. Natuurlijke hulpbronnen en milieu	401,0	33%	18,9	2%	419,9	21%
4. Migratie en grensbeheer	25,7	2%	-	-	25,7	1%
5. Veiligheid en defensie	14,9	1%	-	-	14,9	1%
6. Buurlanden en de wereld	110,6	9%	-	-	110,6	5%
7. Europees openbaar bestuur	82,5	7%	-	-	82,5	4%
TOTAAL	1 210,9	100%	806,9	100%	2 017,8	100%
<i>in % bbp EU-27</i>	<i>7,9%</i>		<i>5,3%</i>		<i>13,2%</i>	

Bron: Europese Commissie.

4.6.2 Samenstelling van het NextGenerationEU ⁹⁰

Het NextGeneration EU programma is samengesteld uit de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (Facility for Recovery and Resilience, of RRF) en uit tussenkomsten die op diverse andere programma's worden voorzien.

Tabel 44
Samenstelling van het NGEU

miljarden €, tenzij anders vermeld	opsplitsing van het NGEU	
<i>lopende prijzen</i>		
Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF):	723,8	89,7%
<i>waarvan leningen</i>	385,8	47,8%
<i>waarvan subsidies</i>	338,0	41,9%
Andere programma's:	83,1	10,3%
<i>React-EU</i>	50,6	6,3%
<i>Horizon Europa</i>	5,4	0,7%
<i>InvestEU</i>	6,1	0,8%
<i>Plattelandsontwikkeling</i>	8,1	1,0%
<i>Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF)</i>	10,9	1,4%
<i>RescEU</i>	2	0,2%
TOTAAL	806,9	100,0%
<i>waarvan leningen</i>	385,8	47,8%
<i>waarvan subsidies</i>	421,1	52,2%
<i>in % bbp EU 27</i>	5,3%	
<i>waarvan leningen</i>	2,5%	
<i>waarvan subsidies</i>	2,8%	

Bron: Europese Commissie.

Het bedrag van de subsidies binnen het RRF werd aanvankelijk vastgesteld op 312,5 miljard euro in prijzen van 2018. Mits de toepassing van een jaarlijkse vaste deflator van 2% ⁹¹ bedragen de voorziene subsidies thans 338,0 miljard euro in lopende prijzen.

⁹⁰ Bron: Europese Commissie.

⁹¹ Art. 5, 1, lid 2 van het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van de Europese Unie van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (afgekort: Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020).

Boven op die subsidies kan een bedrag van 360 miljard euro in prijzen van 2018 ter beschikking worden gesteld onder de vorm van leningen verstrekt aan de Lidstaten. Elke Lidstaat kan bij de voorlegging van zijn Plan voor Herstel en Veerkracht een lening aanvragen ten belope van 6,8% van zijn bruto nationaal inkomen van 2019. In lopende prijzen gaat het om een bedrag van 385,8 miljard euro.

4.6.2.1 Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

De kern van het NGEU is de “Europese Faciliteit voor herstel en veerkracht” (RRF) met een budget van 723,8 miljard euro (in lopende prijzen). De RRF is een innovatief instrument voor het verlenen van rechtstreekse financiële steun aan de lidstaten om de uitvoering van duurzame hervormingen en overheidsinvesteringen te ondersteunen door middel van leningen en subsidies. De subsidies zullen een belangrijke steun bieden aan de minst ontwikkelde landen van de EU, en bijgevolg bijdragen aan de economische convergentie in de EU.

Deze Faciliteit moet de economische en sociale gevolgen van de coronapandemie opvangen en de Europese economieën en samenlevingen duurzamer en veerkrachtiger maken en beter voorbereiden op de uitdagingen en kansen van de groene en de digitale transitie.

De Lidstaten krijgen toegang tot de middelen van deze Faciliteit op basis van hun nationale Plannen voor Herstel en Veerkracht.

België voltooide zijn plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) in juni 2021. Dit plan is het resultaat van een coördinatieproces tussen alle regeringen van het land, dat begin november 2020 van start is gegaan. Het is goedgekeurd door elke regering en door het Overlegcomité, het hoogste coördinatieorgaan tussen de verschillende entiteiten van het land. Overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) nr. 2021/241 tot instelling van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) werden het PHV en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van België voor het jaar 2021 op geïntegreerde wijze in één document gepresenteerd ⁹².

4.6.2.2 Andere programma's

Zoals aangegeven in voormelde tabel zal het NextGenerationEU – naast de bijdrage aan het RRF - ook een extra bijdrage leveren aan andere Europese programma's of fondsen, zoals React-EU, Horizon 2020, InvestEU, plattelandsontwikkeling en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (Just Transition Fund of JTF) en andere. De belangrijkste hiervan is React-EU.

⁹² https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/NL%20-%20Nationaal%20plan%20voor%20herstel%20een%20veerkracht_1.pdf .

NextGenerationEU omvat ook 50,6 miljard euro voor React-EU dat gericht is op het leveren van herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa. Dit is een nieuw initiatief ter aanvulling en uitbreiding van de crisisrespons- en crisisherstelmaatregelen van het corona-investeringsinitiatief en het corona-investeringsinitiatief plus. Ook hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie. Deze extra middelen worden in 2021-2022 uitgekeerd en beschikbaar gesteld via:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO),
- het Europees Sociaal Fonds (ESF),
- het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD).

4.6.3 Wat betekent het NextGenerationEU en het MFK 2021-2027 voor België

Op basis van de informatie ter beschikking gesteld door de Europese Commissie ⁹³ belooft het aandeel van België in de subsidies toegekend aan de EU Lidstaten in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF) 5,9 miljard euro (lopende prijzen). Deze subsidies worden aangevuld met tegemoetkomingen uit andere programma's binnen het NGEU, met name het React-EU, het Just Transition Fund en het European Agricultural Fund for Rural Development voor een totaalbedrag van 0,5 miljard euro (lopende prijzen). De totaliteit van de transfers afkomstig uit het NGEU-project dat aanvankelijk aan België werd toegezegd, belooft aldus 6,4 miljard euro. Dat stemt overeen met een aandeel van 1,6% van het totaal NGEU (hetzij een aandeel van 1,7% in het totale RRF en een aandeel van 0,7% in de totaliteit van de andere programma's).

Tabel 45
Aandeel van België in het NGEU

miljarden €, tenzij anders vermeld	NextGenerationEU							
	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF)			Andere programma's (a) binnen NGEU			Totaal NGEU	
	EU-27	België (BE)	% aandeel	EU-27	België (BE)		EU-27	België (BE)
<i>lopende prijzen</i>								
maximale toewijzing subsidies:								
70% van beschikbaar bedrag	234,5	3,6	1,5%					
30% van beschikbaar bedrag	103,5	2,3	2,2%					
totaal	338,0	5,9	1,7%	69,4	0,5	0,7%	407,4	6,4 1,6%
<i>% bbp 2022 van EU 27 resp. BE</i>								
maximale toewijzing subsidies:								
70% van beschikbaar bedrag	1,5%	0,7%						
30% van beschikbaar bedrag	0,7%	0,4%						
totaal	2,2%	1,1%		0,5%	0,1%		2,7%	1,2%

(a) React-EU, Just Transition Fund en European Agricultural Fund for Rural Development.

Bron: Europese Commissie, bbp volgens AMECO (Autumn Forecast 11.11.2021).

⁹³ <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe> (dd. 22.03.2022).

De in bovenstaande tabel weergegeven subsidies zijn maximale indicatieve bedragen die gebaseerd zijn op de geraamde reële groeivoet van het bbp in 2020 en 2021 volgens de Herfstvooruitzichten 2020 van de Europese Commissie. 30% van die bedragen zal in juni 2022 herzien worden op basis van de gerealiseerde data zoals opgesteld door Eurostat.

De transfers vanuit het NGEU – uitgedrukt in procenten bbp - liggen voor België onder het gemiddelde niveau van de Europese Unie in zijn geheel:

- RRF: 1,1% bbp België tegenover 2,2% bbp EU-27,
- Andere programma's binnen NGEU: 0,1% bbp België tegenover 0,5% bbp EU-27.

→ NGEU in zijn totaliteit: 1,2% bbp België tegenover 2,7% bbp EU-27.

Dezelfde vaststelling geldt trouwens voor de tegemoetkomingen voorzien in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027 waarvan 0,9% van de totale fondsen voor België zijn bestemd. Zij vertegenwoordigen:

- 1,3% bbp voor België tegenover 5,0% bbp voor de EU-27.

Tabel 46
Aandeel van België in het MFK 2021-2027

miljarden €, tenzij anders vermeld	MFK 2021-2027		
	Totale toewijzingen uit diverse fondsen 2021-2027		
<i>lopende prijzen</i>	EU-27	België (BE)	% aandeel
Cohesiebeleid	372,573	2,689	0,7%
Landbouwgarantiefonds	291,089	3,467	1,2%
Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling	87,441	0,598	0,7%
Juste Transition Fund	8,453	0,080	0,9%
Totaal	759,556	6,834	0,9%
<i>% bbp 2022 van EU-27 resp. BE</i>			
Cohesiebeleid	2,4%	0,5%	
Landbouwgarantiefonds	1,9%	0,7%	
Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling	0,6%	0,1%	
Juste Transition Fund	0,1%	0,0%	
Totaal	5,0%	1,3%	

Bron: Europese Commissie, bbp volgens AMECO (Autumn Forecast 11.11.2021).

De samenvoeging van voormelde Europese transfers uit het NGEU en het MFK 2021-2027 (leningen in het kader van de RRF niet meegerekend) vertegenwoordigt dus 2,5% van ons bbp.

Het aandeel van België in het totale bbp van de EU27 schommelt rond de 3,4%; op basis van de Herfstvooruitzichten ⁹⁴ van de Europese Commissie zou ons aandeel in het Europese bbp 3,40% in 2022 en 3,38% in 2023 bedragen.

4.6.4 Financiering van het MFK 2021-2027 en het NextGenerationEU

4.6.4.1 Eigen middelen

Zoals in het verleden wordt de begroting van de Europese Unie ook voor de periode 2021-2027 gespijsd door de zogenaamde eigen middelen die gevormd worden door financiële bijdragen van de Lidstaten ⁹⁵.

Die nationale bijdragen zijn samengesteld uit de douanerechten, een bijdrage op basis van de btw-inkomsten en een bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen en, vanaf 2021, met een nieuwe heffing op niet-gerecycleerd kunststofverpakkingsafval.

De bijdrage vanuit de btw-inkomsten wordt gevormd door de toepassing van een uniform afdrachtpercentage van 0,30 % voor alle Lidstaten op het totale bedrag aan btw-inkomsten dat is geïnd ten aanzien van alle belastbare leveringen, gedeeld door het gewogen gemiddeld btw-tarief berekend over het betreffende kalenderjaar. Voor elke Lidstaat mag de hiertoe in aanmerking te nemen btw-grondslag niet meer bedragen dan 50 % van het bni.

De bni-bijdrage volgt uit de toepassing van een, met inachtneming van alle andere ontvangsten, in het kader van de begrotingsprocedure vast te stellen uniform afdrachtpercentage op de som van de bni's (in marktprijzen) van alle Lidstaten.

Teneinde de verhoging van de meerjarenbegroting als reactie op de coronacrisis te financieren werden vanaf 1 januari 2021 onder meer bijkomende eigen middelen voorzien door de invoering van een nieuwe nationale bijdrage op basis van niet-gerecycleerd kunststofverpakkingsafval. Die bijdrage bestaat uit de toepassing van een uniform afdrachtpercentage van 0,80 euro per kilogram op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke Lidstaat wordt gegenereerd ⁹⁶.

⁹⁴ Autumn Forecast, 21.11.2022, European Commission.

⁹⁵ Zie art. 2 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁹⁶ Voor bepaalde Lidstaten geldt wel een jaarlijkse forfaitaire verlaging. België komt niet in aanmerking voor dergelijke verlaging.

4.6.4.2 Leningen ⁹⁷

4.6.4.2.1 Motivering van de externe financiering

De Unie mag in de regel geen gebruik maken van op de kapitaalmarkten geleende middelen voor de financiering van beleidsuitgaven ⁹⁸. Om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden werd echter een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging aan de Europese Commissie verleend om middelen te lenen ⁹⁹.

De economische impact van de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de Europese Unie over voldoende financiële capaciteit dient te beschikken om economische schokken op te vangen. Daarom werd beslist dat de Unie zichzelf de middelen moest verschaffen om haar doelstellingen te verwezenlijken. Financiële middelen op uitzonderlijke schaal werden nodig geacht om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden zonder de druk op de financiën van de lidstaten te vergroten, aangezien hun begrotingen reeds onder enorme druk kwamen te staan als gevolg van de financiering van de nationale economische en sociale maatregelen in verband met de crisis.

Daarom werd beslist dat een uitzonderlijke respons op Unieniveau diende plaats te vinden. Om die reden werd het passend geacht om aan de Europese Commissie op uitzonderlijke grond een tijdelijke machtiging te verlenen om namens de Europese Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan tot maximaal 750 miljard EUR in prijzen van 2018 met als enig doel de financiering van de maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden.

Van dat bedrag zou maximaal 360 miljard EUR in prijzen van 2018 uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard EUR in prijzen van 2018 van de geleende middelen worden gebruikt voor uitgaven, in beide gevallen enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

De Europese Commissie dient de bedoelde opname van leningen op zodanige wijze te beheren dat na 2026 geen nieuwe netto opname van leningen plaatsvindt. Het geleende geld zal terugbetaald worden van 2028 tot 2058.

4.6.4.2.2 Terugbetaling van de aangegane schulden

Er gelden maxima op de eigen middelen die voor de jaarlijkse betalings- en vastleggingskredieten kunnen aangewend worden ¹⁰⁰:

⁹⁷ Zie punt 14 van de consideranten en artikel 5 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁹⁸ Zie artikel 4 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

⁹⁹ Zie punt 22 van de consideranten van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

¹⁰⁰ Zie artikel 3 van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

- het totale bedrag van de aan de Europese Unie toegewezen middelen dat bestemd is voor de dekking van de jaarlijkse betalingskredieten is niet hoger dan 1,40 % van de som van de bni's van alle Lidstaten,
- de jaarlijks in de Uniebegroting opgevoerde vastleggingskredieten bedragen niet meer dan 1,46 % van de som van de bni's van alle Lidstaten.

Om te voldoen aan alle verplichtingen van de Europese Unie die voortvloeien uit die uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan om de gevolgen van de crisis COVID-19 aan te pakken, is een buitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen noodzakelijk. Zowel het maximum van de betalingskredieten als dat van de vastleggingskredieten worden verhoogd met 0,6 procentpunten ¹⁰¹.

De noodzaak om gebruik te maken van deze aanvullende toewijzing zal ook slechts tijdelijk zijn aangezien de verplichtingen mettertijd zullen afnemen naarmate de geleende middelen worden terugbetaald en de leningen vervallen. Daarom moet de verhoging eindigen wanneer alle geleende middelen zijn terugbetaald en alle voorwaardelijke verplichtingen (met betrekking tot de leningen die op basis van die middelen werden verstrekt) beëindigd zijn, hetgeen uiterlijk op 31 december 2058 het geval moet zijn ¹⁰².

De terugbetaling van de geleende middelen die bedoeld zijn voor:

- het verstrekken van niet terug te betalen steun (subsidies aan de Lidstaten),
- het verstrekken van terug te betalen steun door middel van financiële instrumenten of voorzieningen voor begrotingsgaranties (leningen en/of waarborgen verstrekt aan de Lidstaten),
- de betaling van verschuldigde rente,

moet uit de begroting van de Unie worden gefinancierd.

De als leningen opgenomen middelen die worden gebruikt om leningen aan Lidstaten te verstrekken, moeten worden terugbetaald met gebruik van de bedragen die van de begunstigde Lidstaten worden ontvangen ¹⁰³.

¹⁰¹ Zie punt 16 van de consideranten van het Eigen Middelen Besluit van 14.12.2020.

¹⁰² Zie punt 17 van de consideranten van het Eigen Middelenbesluit van 14.12.2020.

¹⁰³ Zie punt 19 van de consideranten van het Eigen Middelen besluit van 14.12.2020.

Besluit:

Het is dus zonder meer duidelijk dat het Europese Herstelplan ten belope van in totaal 2018 miljard euro geen “free lunch” is voor de Lidstaten en dat zij via diverse kanalen de middelen zullen moeten aanleveren om dit Plan te financieren en de door de Europese Commissie namens de Europese Unie aangegane schulden terug te betalen.

Niet alle Lidstaten bevinden zich hierbij in een positieve netto-positie. Voor sommige Lidstaten, waaronder België, is de balans negatief wat impliceert dat zij uiteindelijk meer zullen bijdragen dan de ontvangen steunmaatregelen en bijgevolg per saldo een nettobijdrage leveren tot het Europees Herstelplan.

De Afdeling beveelt aan om deze verplichtingen mede te betrekken in de problematiek van de houdbaarheid van de overheidsschuld.

4.7 Correctie overdrachten: aangepast doorrekeningspercentage van de reële bbp-groei als die > 2,25%

De correctie overdrachten BFW beoogt rekening te houden met het verschil in doorrekening van de economische groei op de ontvangsten van Entiteit I enerzijds en Gemeenschappen en Gewesten anderzijds. Die partiële doorrekening betekent in geval van negatieve economische groei een voordeel voor de Gemeenschappen en de Gewesten dat bijgevolg van het nominaal vorderingensaldo dient afgetrokken te worden om over te gaan naar het structureel saldo. In geval van positieve economische groei betekent dit een nadeel voor de Gemeenschappen en de Gewesten dat aan het nominaal vorderingensaldo dient toegevoegd te worden om over te gaan naar het structureel saldo. De correctie speelt in dezelfde mate, maar in tegengestelde richting voor Entiteit I.

Tabel 47
Correctie overdrachten: aangepast doorrekeningspercentage van de reële bbp-groei als die > 2,25%

2022 : reële bbp-groei weerhouden in BFW (begrotingscontrole 2022)	3,00%	kolom tabel 74, HRF advies 4/2015	deel van de groei ≤ 2,25%		deel van de groei > 2,25%		aanpassing kolom tabel 74, HRF advies 4/2015
te weerhouden % van de reële bbp-groei		55%	(1)	55%	(1')	100%	66,25%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	41,25%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4')
te weerhouden % van de reële bbp-groei		65%	(1)	65%	(1')	100%	73,75%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	48,75%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4')
te weerhouden % van de reële bbp-groei		91%	(1)	91%	(1')	100%	93,25%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,75%	
			(3) = (2)/3%	75,00%	(3') = (2') / 3%	25,00%	
			(4) = (1) x (3)	68,25%	(4') = (1') x (3')	25,00%	(4) + (4')
2022 : reële bbp-groei per capita weerhouden in BFW (begrotingscontrole 2022)	2,48%	kolom tabel 74, HRF advies 4/2015	deel van de groei ≤ 2,25%		deel van de groei > 2,25%		aanpassing kolom tabel 74, HRF advies 4/2015
te weerhouden % van de reële bbp-groei		65%	(1)	65%	(1')	100%	68,28%
			(2)	2,25%	(2') = 3,0% - (2)	0,23%	
			(3) = (2) / 3%	90,64%	(3') = (2') / 3%	9,36%	
			(4) = (1) x (3)	58,92%	(4') = (1') x (3')	9,36%	(4) + (4')

Bron: Berekeningen HRF.

D/2022/11.691/1